Wetenschappelijk Onderzoek- en
Documentatiecentrum
Ministerie van Veiligheid en Justitie

Cahier 2015-2

Contactmomenten tussen de overheid en prostituees

M. Verhoeven
E. van Straalen

Cahier
De reeks Cahier omvat de rapporten van onderzoek dat door en in opdracht van het WODC is verricht.
Opname in de reeks betekent niet dat de inhoud van de rapporten het standpunt van de Minister van Veiligheid en Justitie weergeeft.

Alle WODC-publicaties zijn gratis te downloaden van www.wodc.nl

Inhoud

Samenvatting

Aanleiding en doel van het onderzoek

Sinds 2009 stelt de regering voor om nieuwe wetgeving in te voeren om de misstanden in de prostitutiebranche aan te pakken. Onderdeel van dit wetsvoorstel was een landelijke registratieplicht met daaraan verbonden een contactmoment met prostituees. Tijdens dit contactmoment, een face-to-face gesprek, kan informatie en voorlichting worden verstrekt en kunnen mogelijke signalen van slachtofferschap mensenhandel worden opgevangen. Vooruitlopend op de landelijke invoering hebben drie gemeenten reeds een lokaal contactmoment voor prostituees ingevoerd. Dit is gebeurd in Utrecht, Den Haag en Amsterdam. Personen die in deze gemeenten in de prostitutie willen werken, dienen met de gemeente, de politie, of de exploitant een gesprek te voeren. De contactmomenten in deze gemeenten zijn verschillend vormgegeven.

Het doel van dit onderzoek is het in kaart brengen van manieren waarop contactmomenten met prostituees in Utrecht, Den Haag en Amsterdam zijn *ingericht*, het in beeld brengen van de *praktijkervaringen* van betrokkenen met deze contactmomenten en het verschaffen van inzicht in manieren waarop contactmomenten kunnen bijdragen aan het voorkomen van misstanden in de prostitutiesector. Deze kennis kan gebruikt worden door de betrokken en andere gemeenten die een contactmoment willen invoeren. De centrale vraag in dit onderzoek is:

> *Op welke wijzen kan een contactmoment met prostituees bijdragen aan het voorkomen van misstanden in de prostitutiebranche?*

Methode van onderzoek

Om deze vraag te beantwoorden, zijn beleidsdocumenten en wetenschappelijke literatuur bestudeerd en interviews gehouden met:
- twintig functionarissen van gemeente, politie, en zorg/hulpverlening;
- vijftien exploitanten en beheerders van prostitutiebedrijven (raam, club en escort);
- eenentwintig prostituees werkzaam in de vergunde prostitutie (vijf op de tippelzone in Utrecht, negen in de Haagse raamprostitutie en zeven op de Amsterdamse Wallen). De prostituees waren afkomstig uit Hongarije (acht), Nederland (vier), Roemenië (drie), Oost-Europa (drie), Zuid-Amerika (twee), en België (één). Bij een deel van de gesprekken is gebruik gemaakt van een tolk.

De inrichting van contactmomenten in drie gemeenten

In elke gemeente heeft het contactmoment een andere naam en een andere invalshoek. In Utrecht zijn dat registratie- en vergunningsgesprekken. In Den Haag het negatieve werkadvies. En in Amsterdam de intake, toets op zelfredzaamheid en het negatieve werkadvies. In Utrecht ligt de focus van het contactmoment primair op hulp en zorg (en op de bestrijding van mensenhandel), in Den Haag primair op de bestrijding van mensenhandel en in Amsterdam richt het gesprek zich primair op de mate van zelfredzaamheid van prostituees. Deze verschillen hangen samen met de uitvoerders van de gesprekken en hun rollen en taken. In Utrecht is dat de

GG&GD (de GG&GD heet tegenwoordig Volksgezondheid), in Den Haag de zedenpolitie en in Amsterdam zijn het exploitanten en zorgverleners. De registratie in Utrecht wordt verstrekt aan de prostituee, terwijl het negatieve werkadvies betreffende bepaalde prostituees in Den Haag en Amsterdam gericht is aan de exploitant.

Utrecht: registratie- en vergunningsgesprekken
Het doel van het registratiegesprek is het creëren van een gelegenheid voor direct contact tussen gemeente en prostituee, voor het geven van passende voorlichting, en voor het opvangen (en doorgeven) van signalen van mensenhandel. Als er tijdens het gesprek signalen van mensenhandel zijn, dan worden deze via een formulier verstrekt aan de politie. Een reeds verstrekte registratie kan bij voldoende aanwijzingen van (slachtofferschap van) mensenhandel worden verwijderd. De betrokken prostituee kan hiertegen bezwaar maken. Naast de registratieplicht voor de raamprostitutie, kent Utrecht een vergunningensysteem voor prostituees op de tippelzone. Aan de vergunningaanvraag is een contactmoment verbonden, het vergunningsgesprek. Dit gesprek dient onder meer om voorlichting te geven en om vast te stellen of de vergunningaanvrager tot de doelgroep behoort (verslaafde prostituees uit de regio Utrecht).

Den Haag: het negatieve werkadvies
De gemeente Den Haag en de politie Haaglanden zijn gezamenlijk gestart om op te kunnen treden bij signalen van mensenhandel middels het negatief werkadvies. De doelstelling van het negatief werkadvies is het voorkomen dat vrouwen[1] waarvan de politie het aannemelijk acht dat ze slachtoffer zijn van mensenhandel in de prostitutie aan het werk gaan. De commerciële zedenpolitie in Den Haag voert naast opsporingstaken gemeentelijke prostitutiecontroles uit en houdt hiervoor (intake) gesprekken met prostituees. Wanneer uit intakegesprekken of controles het beeld ontstaat dat sprake is van mensenhandel, kan de politie de exploitant een negatief werkadvies geven ten aanzien van de betreffende prostituee. Laat een exploitant diegene toch in zijn of haar bedrijf werken, dan is dit een overtreding van de vergunningsvoorwaarden en kan de gemeente bestuurlijk optreden door het bedrijf (tijdelijk) te sluiten. Later is een tussenvorm, een derde optie toegevoegd, naast een negatief werkadvies, kan iemand ook in de categorie 'aandacht' geplaatst worden.

Amsterdam: intake, toets op zelfredzaamheid en het negatieve werkadvies
In Amsterdam zijn exploitanten sinds medio 2013 verplicht om intakegesprekken met prostituees te voeren. Dit geldt voor alle verschillende prostitutiesectoren (raam, escort, club). Het intakegesprek moet een beeld geven van de mate van zelfredzaamheid van prostituees. Bij twijfel over de zelfredzaamheid van de prostituee moesten exploitanten aanvankelijk doorverwijzen naar een onafhankelijk adviesteam en volgde een adviesgesprek. Het adviesteam kon bij onvoldoende zelfredzaamheid een negatief werkadvies geven. Dit betekent dat de exploitant het advies krijgt de prostituee niet te laten werken. Doet hij dit toch, dan kunnen bestuurlijke maatregelen volgen en kan zijn vergunning in het uiterste geval worden ingetrokken. Het doel van de intakegesprekken in Amsterdam is voorkomen dat niet-zelfredzame personen instromen in de prostitutiebranche. Een ander doel is het tijdig constateren van signalen van dwang, drang en uitbuiting zodat kan worden ingegrepen. De gemeente heeft het intakegesprek belegd bij exploitanten om hun verantwoordelijkheid bij het tegengaan van misstanden (in hun bedrijf) te vergro-

---

[1] Het kan ook gaan om mannen. In het rapport wordt omwille van de leesbaarheid soms gesproken over vrouwen wanneer het ook om mannen kan gaan.

ten. Naast een negatief werkadvies of geen negatief werkadvies kan het adviesteam ook een tussenvorm geven, een advies met voorwaarden. Een exploitant krijgt dan geen negatief werkadvies (de prostituee mag werken), maar de prostituee krijgt drie maanden de tijd om zaken te regelen of te verbeteren. Gedurende de looptijd van het onderhavige onderzoek is de werkwijze in Amsterdam op een aantal punten aangepast. Door zorgen over de privacybescherming van prostituees is de werkwijze rondom het *doorsturen* naar het adviesteam tijdelijk gestaakt.

Ervaringen van uitvoerders en betrokkenen

Volgens uitvoerders van contactmomenten zijn een aantal aspecten van belang bij de uitvoering van een contactmoment. Het gaat dan om expertise en kennis van mensenhandel, ervaring met gesprekstechnieken, kennis van de specifieke regelgeving en beschikbare hulpverlening, ervaring met oordeelsvorming en diagnostiek en betrokkenheid bij de doelgroep. Ervaringen met het registreren en delen van informatie naar aanleiding van een contactmoment laten het volgende zien. Wanneer het bieden van hulp en het signaleren van criminaliteit in eenzelfde gesprek plaatsvindt, wordt bij registratie en het doorgeven van informatie gezocht naar mogelijkheden en grenzen als het gaat om bevoegdheden en privacywetgeving. Terwijl registratie van gegevens van nut kan zijn om adequate ondersteuning of zorg te kunnen bieden, en om mensenhandel op het spoor te komen, spelen bij het delen hiervan tevens privacy issues een rol.
Bij verschillende contactmomenten wordt een afweging gemaakt of een exploitant al dan niet geadviseerd wordt een prostituee niet te laten werken. Uit de interviews komt naar voren dat de criteria of gronden waarop deze afweging wordt gemaakt, ingewikkeld en multi-interpretabel zijn. Dit heeft te maken met de begrippen mensenhandel en zelfredzaamheid, die ingewikkeld zijn. Daarnaast zijn de precieze voorwaarden hiervoor niet overal zodanig uitgewerkt dat eenduidige beslissingen kunnen worden genomen. Medewerkers van het adviesteam in Amsterdam geven aan dat de zelfredzaamheid-matrix goed werkt bij het maken van een inschatting van zelfredzaamheid.
Als het gaat om het bieden van nazorg naar aanleiding van een contactmoment of een negatief werkadvies blijkt dit niet eenvoudig. Een groot deel van de doorverwezen vrouwen komt niet bij de zorg aan. In Den Haag is het bieden van nazorg in ontwikkeling.

Ervaringen van exploitanten en beheerders

Exploitanten vinden het in principe een goed idee om een contactmoment te hebben. Ze vinden het belangrijk om te letten op mensenhandel en andere misstanden en zeggen dat ze er aan willen bijdragen om deze te voorkomen. Tegelijkertijd hebben exploitanten in Den Haag zorgen over het gebrek aan nazorg na een negatief werkadvies. Exploitanten zien daar wel dat de aanwezigheid van pooiers is verminderd. Exploitanten in Amsterdam noemen dat de persoonlijke vragen die ze als werkgever of kamerverhuurder aan prostituees moeten stellen de privacy schaden.

Ervaringen van prostituees

De ervaringen van prostituees met de invoering van een contactmoment zijn gemengd. Ze zijn over het algemeen positief over het tegengaan van pooiers en onvrijwilligheid, en over de informatiefunctie en de kennismakingsfunctie van het gesprek. Prostituees vinden het belangrijk om geïnformeerd te worden over de gang van zaken binnen het prostitutiewerk, over rechten en plichten en over de risico's rondom het werk. Daarnaast zorgt een gesprek ervoor dat ze iemand leren kennen waar ze naar toe kunnen gaan in geval van problemen. Een ander deel van de

prostituees denkt niet dat slachtoffers hun problemen in een gesprek zullen aangeven.
Persoonlijke vragen over de reden van het prostitutiewerk en vragen over hun relaties vinden sommige prostituees vervelend. Met de schending van privacy zegt geen enkele door ons gesproken prostituee problemen te hebben. De criteria voor het geven van een negatief werkadvies zijn voor verschillende prostituees onduidelijk. Hierdoor krijgen sommigen het gevoel dat het willekeurige beslissingen zijn. Meer in het algemeen benadrukken prostituees dat maatregelen hun welzijn en positie zouden moeten verbeteren. Ze kampen namelijk met vele andere problemen zoals 'collega' prostituees die onveilig werken of onder de prijs werken, dure kamerhuur, en de sluiting van werkplekken. Omdat hun problemen niet altijd centraal staan bij de ingevoerde maatregelen, vragen zich af of het verbeteren van hun situatie wel echt een doel is.

Gevolgen van de invoering van contactmomenten
In Utrecht is in ongeveer twee jaar tijd met alle raamprostituees een registratiegesprek gevoerd. In totaal zijn vanaf 2011 tot juli 2013 874 registraties afgegeven aan raamprostituees. In deze gesprekken is voorlichting en informatie over hulp gegeven, daarnaast heeft in ongeveer zes van de tien gesprekken naast het verstrekken van algemene informatie een gerichte verwijzing naar hulp of informatie plaatsgevonden. Door middel van direct contact met prostituees zijn daarnaast signalen van mogelijke mensenhandel opgevangen en doorgegeven aan de politie. In totaal zijn 174 keer signalen doorgegeven aan de politie. Dit betekent dat er in één op de vijf gesprekken signalen mensenhandel zijn opgevangen (één signaal mensenhandel hoeft niet meteen te duiden op een situatie van mensenhandel, meerdere signalen mogelijk wel).
In Den Haag is bijna drie jaar gewerkt met het negatief werkadvies. Sinds de invoering is 203 keer een negatief werkadvies uitgebracht aan exploitanten. Er is een afname te zien in het aantal negatieve werkadviezen dat jaarlijks is verstrekt. Waar er in het eerste jaar wekelijks een aantal negatieve werkadviezen wordt gegeven, komt dat in 2014 nog maar sporadisch voor. Wanneer exploitanten een negatief werkadvies krijgen van de politie, laten ze een prostituee niet in hun seksinrichting werken. Wel proberen prostituees bij andere exploitanten aan het werk te gaan. De politie in Den Haag krijgt een melding wanneer een politie collega in een andere stad te maken heeft met een prostituee met een negatief werkadvies. Op basis van deze meldingen lijkt het gevolg van de inzet van het negatief werkadvies te zijn dat een groot deel van de betreffende prostituees vervolgens in andere steden gaat werken of uit beeld verdwijnt. Het lijkt aannemelijk dat ook pooiers zich verplaatsen naar andere steden. De aanwezigheid van pooiers lijkt immers te verminderen sinds het gebruik van het negatieve werkadvies. Dit wordt opgemerkt door uitvoerders, exploitanten en prostituees.
In Amsterdam is nog maar kort, een half jaar, gewerkt met het contactmoment. In die periode heeft een klein deel van de exploitanten prostituees doorverwezen naar het adviesteam. In totaal zijn 49 prostituees aangemeld bij het adviesteam. Een deel is dubbel aangemeld of niet komen opdagen. Het adviesteam heeft uiteindelijk met 22 prostituees gesprekken gevoerd. Deze gesprekken hebben in veertien gevallen geleid tot een negatief werkadvies. Ook in Amsterdam lijken prostituees zich als gevolg van het negatieve werkadvies te verplaatsen naar andere exploitanten en naar andere steden. Van de prostituees die zijn doorverwezen naar de zorg heeft de helft hiervan gebruik gemaakt.

Conclusies

Bij het doel van de contactmomenten, het voorkomen van misstanden in de prostitutie, gaat het enerzijds om het verbeteren van de (rechts)positie van prostituees en anderzijds om het vroegtijdig signaleren van criminaliteit (uitbuiting en mensenhandel) of kwetsbaarheid hiervoor.

Negatief werkadvies
Ondanks dat het negatief werkadvies eventuele uitbuiting kan tegengaan, kan het middel er voor zorgen dat de zelfredzaamheid van prostituees wordt verkleind door een verlies van werk en inkomen. Bovendien is het maken van bezwaar tegen een dergelijk advies niet goed mogelijk, wat nadelig is voor de rechtspositie van prostituees. Om een bijdrage te kunnen leveren aan het voorkomen van misstanden, lijkt het dan ook van belang om naar aanleiding van een contactmoment een derde optie te hebben. Een *tussenvorm* tussen 'niets aan de hand' en een negatief werkadvies. Hiermee kan mensenhandel worden voorkomen wanneer signalen overduidelijk zijn en bestaat tevens de gelegenheid om de positie van prostituees te verbeteren wanneer er zorgen of twijfels zijn. Wanneer sprake is van redelijke gronden om te vermoeden dat iemand slachtoffer van mensenhandel is of risico loopt om dat te worden, is Nederland immers op basis van verdragsverplichtingen gebonden aan de opvolging van signalen van mensenhandel en aan de bescherming van deze personen (vgl. Raad van Europa-verdrag en de EU-Richtlijn mensenhandel). Verder onderzoek naar de gevolgen van het gebruik van het negatieve werkadvies onder vrouwen die hiermee te maken hebben gehad, zou meer licht kunnen werpen op de aansluiting van het middel op de specifieke behoeften en problemen van deze groep vrouwen.

Exploitanten als uitvoerders
In Amsterdam dienen exploitanten intakegesprekken met prostituees te voeren. Dit zorgt ervoor dat prostituees om aan het werk te kunnen, deels afhankelijk zijn van het oordeel of de inschatting van de exploitant. Prostituees dienen exploitanten te voorzien van persoonlijke informatie om een inschatting te kunnen maken van hun zelfredzaamheid. Dit is opmerkelijk, omdat de bemoeienis van exploitanten met de werkzaamheden van prostituees en de afhankelijkheid van exploitanten ook wel als misstanden worden gezien (zie bijvoorbeeld TK 2009-2010,32 211, p. 3 en Gemeente Amsterdam, 2012, p. 6, 14, 15). Om deze redenen lijken intakegesprekken met exploitanten niet direct een bijdrage te leveren aan een verbetering van de rechtspositie van prostituees. De informatie- en kennismakingsfunctie die het gesprek met een exploitant wel kan hebben is hierop een uitzondering.

Privacy prostituees
Naar aanleiding van de contactmomenten wordt persoonlijke informatie van prostituees vastgelegd en gedeeld met andere instanties. In Amsterdam heeft dit vragen opgeroepen over de bescherming van privacy van prostituees. Het lijkt raadzaam voor gemeenten die een contactmoment willen invoeren om de voorgenomen werkwijze vooraf op dit punt te controleren of voor te leggen aan het College Bescherming Persoonsgegevens.

Afsluitend
De ervaringen met contactmomenten tussen de overheid en prostituees laten zien dat deze kunnen bijdragen aan het voorkomen van misstanden door de informatie-, kennismakings-, en signaleringsfunctie van de gesprekken. Het opvolgen van de signalen in de zin van het bieden van hulp en zorg (die aansluit bij de behoeften) en

de wijze van voorkomen dat kwetsbare vrouwen aan het werk gaan, kunnen nog verder worden verbeterd. Voor een bijdrage aan het voorkomen van misstanden zou bij de inrichting van contactmomenten een balans gezocht moeten worden tussen het voorkomen van criminaliteit en het versterken van de positie van prostituees (vgl. Pitcher en Wijers, 2014). Hierin ligt een taak weggelegd voor zowel de politie, de gemeente en de hulpverlening.

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

In 2000 is het bordeelverbod opgeheven en de exploitatie van prostitutie gereguleerd. De exploitatie van vrijwillige prostitutie door meerderjarigen is hiermee legaal geworden. De doelen van deze legalisering waren onder meer het verbeteren van de bestrijding van onvrijwillige prostitutie en het beschermen van de positie van prostituees (TK 1996-1997, 25 437, 3, p. 1).[2] Uit evaluaties van dit beleid komt naar voren dat er ondanks de regulering van de branche, misstanden voorkomen in de prostitutie (TK 2009-2010, 32 211, p. 3). Sinds 2009 stelt de regering voor om nieuwe wetgeving in te voeren om de problemen in de prostitutiebranche aan te pakken. Dit wetsvoorstel, de 'Wet regulering prostitutie en bestrijding misstanden seksbranche' (Wrp) heeft als primair doel om de oorzaken van het voortbestaan van misstanden aan te pakken. Het wetsvoorstel richt zich hierbij op het verkleinen van lokale verschillen in prostitutiebeleid, het verkrijgen van meer zicht en grip op de branche en het vergemakkelijken van toezicht en handhaving (TK 2009-2010, 32 211, 3, p. 2). De Wrp bestaat uit een landelijk uniform vergunningstelsel voor alle seksbedrijven en een registratieplicht voor alle in Nederland werkende prostituees. Het idee was dat door de registratie in een geanonimiseerd register kan worden nagaan of een prostituee al dan niet staat ingeschreven. Aan de registratieplicht voor prostituees zou een contactmoment met prostituees verbonden zijn waarbij informatie en voorlichting wordt verstrekt en mogelijke signalen van slachtofferschap kunnen worden opgevangen (Ibid: 10). De registratieplicht zou moeten bijdragen aan het vergroten van zicht op de sector, aan het signaleren van mensenhandel en andere problemen en aan het verbeteren van de positie van prostituees (middels het verstrekken van informatie). De Eerste Kamer heeft echter in 2013 een motie aangenomen die onder andere oproept tot het schrappen van de bepaling over de registratieplicht voor prostituees uit het wetsvoorstel middels een novelle[3] (EK 2012-2013, 32 211, L). Tegen de registratieplicht voor prostituees bestonden in de Eerste Kamer namelijk bezwaren. Er waren twijfels over de juridische houdbaarheid als het gaat om privacybescherming ten aanzien van de registratieplicht voor prostituees. Daarnaast stelden enkele partijen (D66, GroenLinks en de SP) in een motie dat 'het nut van de registratieplicht onbewezen blijft en naar het oordeel van deskundigen geen wezenlijke bijdrage levert aan de bestrijding van mensenhandel' (EK, 2012-2013, 32 211, 28 mei 2013). Middels de motie Strik is daarom verzocht om de invoering van de registratieplicht af te splitsen van het oorspronkelijke wetsvoorstel door middel van een novelle (waardoor de invoering van andere onderdelen van de nieuwe Wet regulering Prostitutie wel door kon gaan) (EK, 2012-2013, 32 211, 28 mei 2013). Het wetsvoorstel is aangehouden tot de novelle de Eerste Kamer heeft bereikt.

In afwachting van de invoering van landelijke wetgeving (de Wrp) heeft een aantal gemeenten reeds hun eigen beleid aangepast en op lokaal niveau een contactmoment voor prostituees ingericht. Dit is gebeurd in Utrecht, Den Haag en Amsterdam. Personen die in deze gemeenten in de prostitutie willen werken, dienen met de gemeente, de politie of de exploitant in contact te treden alvorens ze aan het werk

---

2 Overige doelen waren de beheersing en regulering van exploitatie van prostitutie en de bescherming van minderjarigen tegen seksueel misbruik (TK 1996-1997, 25 437, 3, p. 1).

3 Een novelle is een wetsvoorstel ter verbetering/aanvulling van het originele wetsvoorstel.

mogen. Op deze manier zouden misstanden in de prostitutiebranche kunnen worden gesignaleerd en voorkomen. Op dit moment wordt in deze gemeenten het contactmoment verschillend vormgegeven. Zowel de doelen, de wijze van contact, de betrokken instanties als de gevolgen van het contact verschillen.
Ook andere gemeenten willen een contactmoment invoeren en willen ten behoeve hiervan graag informatie ontvangen. Daarnaast bestaat de wens om te komen tot meer uniformiteit in het beleid omtrent de contactmomenten. Om (andere) gemeenten te ondersteunen bij het vormgeven van prostitutiebeleid op dit terrein heeft de Minister van Veiligheid en Justitie (op verzoek van gemeenten) het WODC gevraagd onderzoek te doen. Dit onderzoek zou in kaart moeten brengen wat manieren zijn om contact met prostituees te organiseren en welke gevolgen dit heeft. Hierbij zal gekeken worden naar de ervaringen die zijn opgedaan in Utrecht, Den Haag en Amsterdam.

1.2 Doelstelling en onderzoeksvragen

Het doel van dit onderzoek is het in kaart brengen van manieren waarop contactmomenten met prostituees in gemeenten zijn ingericht, het in beeld brengen van de praktijkervaringen van betrokkenen met deze contactmomenten en het verschaffen van inzicht in manieren waarop contactmomenten kunnen bijdragen aan het voorkomen van misstanden in de prostitutiesector.

De vraag die in dit rapport centraal staat is:

> Op welke wijzen kan een contactmoment met prostituees bijdragen aan het voorkomen van misstanden in de prostitutiebranche?

Om deze centrale hoofdvraag te kunnen beantwoorden zijn drie deelvragen opgesteld:

1. Op welke wijze zijn de contactmomenten georganiseerd in Utrecht, Den Haag en Amsterdam en met welk doel vinden de contactmomenten plaats in deze gemeenten?
2. Hoe wordt inhoud gegeven aan de gesprekken tijdens deze contactmomenten en wat zijn de positieve en negatieve ervaringen van betrokkenen?
3. In hoeverre dragen de contactmomenten bij aan de door gemeenten gestelde doelen en wat zijn eventuele andere gevolgen van de invoering van contactmomenten?

1.3 Methode van onderzoek

Selectie gemeenten
Tijdens de looptijd van het onderzoek waren er drie gemeenten met een contactmoment: Utrecht, Den Haag en Amsterdam. In Utrecht is in 2010 een registratieplicht voor raamprostituees opgenomen in de Algemene Plaatselijke Verordening (APV). Zonder registratie kan er niet gewerkt worden in Utrecht. Onderdeel van de registratieprocedure is een verplicht intakegesprek bij de GG&GD (Gemeente Utrecht, 2012). De GG&GD is onlangs van naam veranderd en heet nu Volksgezondheid. In Den Haag is in 2012 door de politie gestart met het voeren van intakegesprekken met prostituees en het uitgeven van zogenaamde 'negatieve werkadviezen' bij signalen van mensenhandel (NRMSGK, 2013, p. 84). In Amsterdam zijn exploitanten vanaf medio 2013 verplicht om intakegesprekken met prostituees te

voeren. Bij twijfel over de zelfredzaamheid van prostituees moeten exploitanten doorverwijzen naar een onafhankelijk adviesteam van de gemeente. Na een adviesgesprek kan een negatief werkadvies gegeven worden (Gemeente Amsterdam, 2013c). Ten tijde van het onderzoek bestonden er in andere gemeenten wel plannen om een contactmoment in te voeren, maar was hier nog geen ervaring mee opgedaan. In dit onderzoek hebben we ons dan ook gericht op de gemeenten Utrecht, Den Haag en Amsterdam.

Interviews
Om de onderzoeksvragen te kunnen beantwoorden, zijn interviews gehouden met diegenen die betrokken zijn bij de ontwikkeling, invoering en uitvoering van contactmomenten. Afhankelijk van de onderzochte gemeente hebben we gesproken met functionarissen van gemeente, politie, zorg/hulpverlening en exploitanten. In bijlage 2 is een totaaloverzicht opgenomen van alle geïnterviewde sleutelinformanten.
Om de doelstelling en inhoud van het prostitutiebeleid te kunnen beschrijven is per gemeente gesproken met medewerkers die betrokken zijn (geweest) bij de ontwikkeling of invoering van het beleid. Dit zijn beleidsadviseurs en –medewerkers werkzaam bij de gemeente op het onderwerp prostitutie. Om de praktijkervaringen met uitvoering in kaart te kunnen brengen, hebben we gesproken met de uitvoerders van contactmomenten. Per gemeente is een andere instantie verantwoordelijk voor de uitvoering van het contactmoment. In Amsterdam zijn dit de exploitanten en een aan de gemeente verbonden adviesteam. In Utrecht zijn dit functionarissen van de GG&GD. In Den Haag is het team commerciële zeden van de politie hiervoor verantwoordelijk. Al deze verantwoordelijke functionarissen zijn geïnterviewd. Daarnaast spelen hulpverlenende instanties een rol in het prostitutiebeleid en de contactmomenten. Er wordt naar hen doorverwezen en zij treden op als schakel tussen de prostituees en de overige instanties. We hebben dan ook interviews gehouden met coördinatoren en medewerkers van bij de prostitutie betrokken zorginstanties in alle drie de gemeenten. Omdat er ook contact bestaat tussen prostituees en de Belastingdienst en de Kamer van Koophandel, zijn tevens gesprekken gevoerd met medewerkers van deze twee organisaties in Amsterdam.

Veldwerk
Aan de hand van interviews met prostituees is onderzocht hoe de contactmomenten door hen zijn ervaren.[4] Deze interviews zijn gehouden met prostituees die werkzaam zijn in de vergunde prostitutie. In totaal zijn 21 prostituees geïnterviewd. Vijf op de tippelzone in Utrecht, negen in de Haagse raamprostitutie (Doublet- en Geleenstraat) en zeven op de Amsterdamse Wallen.

Om met prostituees in contact te komen, zijn verschillende strategieën gebruikt. In eerste instantie is geprobeerd om prostituees te spreken via de uitvoerders van het contactmoment. Dit is in een aantal gevallen gelukt. Daarnaast hebben we zelf prostituees opgezocht op hun werkplek. Ook hebben we, samen met een medewerker van de hulpverlening die tevens als tolk kon optreden, prostituees benaderd op hun werkplek. In Amsterdam is het wallengebied bezocht, in Den Haag de Doubletstraat en de Geleenstraat, en in Utrecht de tippelzone op de Europalaan. In de drie gemeenten is gesproken met prostituees die een contactmoment hebben gehad.[5] Bijna alle geïnterviewde prostituees zijn vrouwen, op één na. De meeste

---

[4] Er is overwogen om de contactmomenten zelf bij te wonen en/of te observeren. Gezien de aard van de contactmomenten (persoonlijke en privacygevoelige gesprekken) en de beperkte reikwijdte van het onderzoek is dit uiteindelijk niet gebeurd.

[5] In één enkel geval vertelde een prostituee dat ze geen contactmoment heeft gehad.

gesprekken vonden plaats aan het raam of in de werkruimte, onder werktijd van de prostituee. De gesprekken in Utrecht vonden plaats op de tippelzone, in de 'huiskamer' van een hulpverlenende organisatie. De duur van de interviews varieerde van vijf minuten tot drie kwartier. De prostituees die lang zijn geïnterviewd kregen een vergoeding voor hun tijd in de vorm van een VVV-bon. Het is gebruikelijk om respondenten in een dergelijke setting een vergoeding te geven voor hun medewerking (Sanders, O'Neill & Pitcher, 2009). De focus van sekswerkers ligt op geld verdienen, als ze meewerken aan een gesprek kunnen ze geen klanten werven. Een groot deel van de prostituees is afkomstig uit Midden- en Oost-Europa, met name uit Hongarije. Communiceren in het Nederlands, Engels, Duits of Spaans is dan soms lastig. Om dit op te lossen en om de kwaliteit en inhoud van de gesprekken met sekswerkers te vergroten, is gebruik gemaakt van een Hongaars sprekende tolk en een keer van een Italiaans sprekende tolk. Beide tolken hadden ervaring met het houden van interviews met prostituees.[6]

Ook exploitanten en beheerders spelen een rol bij de contactmomenten met prostituees. Om hun ervaringen in kaart te brengen hebben we gesproken met exploitanten en beheerders van raamprostitutiebedrijven, clubs en escortbedrijven. We hebben in totaal vijftien exploitanten gesproken. Deze respondenten zijn zowel face-to-face (acht) als telefonisch (zeven) geïnterviewd.

De dataverzameling voor dit onderzoek heeft plaatsgevonden tussen januari en juli 2014. Om herkenbaarheid van personen te verminderen wordt in dit rapport niet verwezen naar de namen van personen. Hier is voor gekozen om respondenten zo vrij mogelijk te laten spreken. Bij de interviews is gebruik gemaakt van semigestructureerde vragenlijsten. Wanneer mogelijk zijn de gesprekken face-to-face gehouden, enkele interviews zijn telefonisch afgenomen. Bijna alle interviews zijn opgenomen op audioapparatuur. De interviews met prostituees en exploitanten zijn niet opgenomen. Alle interviews zijn uitgewerkt en vervolgens gecodeerd en geanalyseerd met behulp van het programma MAXQDA. MAXQDA is een softwareprogramma voor de verwerking van kwalitatieve data.

Documenten

Naast het houden van interviews zijn beleidsdocumenten bestudeerd. Zowel de landelijke beleidsstukken als de gemeentelijke stukken zijn hierbij meegenomen. Daarnaast is relevante (wetenschappelijke) literatuur uit binnen- en buitenland over prostitutie en mensenhandel bestudeerd. Voor een overzicht van de gebruikte stukken verwijzen we naar de literatuurlijst.

Beperkingen van het onderzoek

Dit rapport beschrijft de ervaringen van verschillende betrokkenen met contactmomenten in drie Nederlandse gemeenten. Het onderzoek betreft een eerste verkenning naar de ervaringen met de verschillende manieren van inrichting en naar de ervaren gevolgen van de invoering van contactmomenten. Dit onderzoek is geen evaluatie van het huidige beleid en ook geen effectmeting. Het beleid omtrent de contactmomenten met prostituees is in alle onderzochte gemeenten in ontwikkeling. Ten tijde van het opschrijven van de bevindingen zijn delen van het beleid alweer veranderd of nog steeds in verandering. Hierdoor is het lastig om de meest recente situatie adequaat te kunnen onderzoeken en beschrijven. Toch is getracht dit zo goed mogelijk te doen door de respondenten na de interviews nogmaals te bena-

[6] De onderzoekers zijn Roberto Aidala en Maaike van Groenestyn bijzonder dankbaar voor hun medewerking aan de interviews met prostituees.

deren via telefoon of e-mail voor aanvullende informatie. Het beschreven en onderzochte beleid is het beleid dat actief was in de gemeenten in de periode januari-september 2014. De meest recente ontwikkelingen zijn zoveel mogelijk meegenomen in het onderzoek.
Als het gaat om de medewerking van prostituees aan het onderzoek, bestaat bij dit type onderzoek de kans dat 'the sample of interviewees often may be opportunistic rather than representative' (Sanders, O'Neill & Pitcher, 2009, p. 176). De kans bestaat bijvoorbeeld dat door toegang te krijgen tot prostituees via contactpersonen, alleen prostituees worden meegenomen die in contact staan met de hulpverlening. Daarnaast bestaat de kans dat alleen is gesproken met de degenen die bereid zijn of in de positie zijn om mee te werken aan het onderzoek en dat de ervaringen van deze groep verschillen van de groep die niet is gesproken. Het risico hierbij is dat de ervaringen van degenen die minder geïnteresseerd zijn, niet bereid zijn, of niet in de positie zijn om mee te werken ontbreken. Door verschillende manieren te gebruiken om met prostituees in contact te komen, is geprobeerd om dit zoveel mogelijk te voorkomen.
Interviews met prostituees die te maken hebben gehad met een negatief werkadvies zouden een interessant inzicht kunnen geven in zowel het verloop als het gevolg van contactmomenten. Helaas verdwijnen prostituees die een negatief advies krijgen veelal uit beeld. We hebben geen prostituees kunnen spreken die te maken hebben gehad met een negatief werkadvies. Hierdoor hebben we geen inzicht kunnen krijgen in de ervaringen van deze groep prostituees. Wel hebben we een prostituee kunnen interviewen die een werkadvies onder voorwaarden heeft gekregen.

Toelichting op gebruikte termen
In dit rapport worden verschillende termen gebruikt. Hieronder lichten we een aantal veel gebruikte termen toe. Met de term *prostitutie* bedoelen we 'het zich beschikbaar stellen tot het verrichten van seksuele handelingen met een ander tegen betaling'. Met de term *prostituee(s)* worden zowel mannelijke als vrouwelijke prostituees bedoeld. De term *prostituee* wordt ook gebruikt voor mannen of vrouwen die het contactmoment hebben gehad. In theorie zou het kunnen dat ze dan nog niet in de prostitutie hebben gewerkt. Onder *contactmoment* verstaan we het gesprek dat een functionaris van een daarvoor aangewezen instantie voert met iemand die in de prostitutie wil gaan werken. Met *misstanden* in de prostitutiebranche wordt gedoeld op onvrijwillige prostitutie en uitbuiting (mensenhandel), prostitutie door minderjarigen of illegalen en een slechte (rechts)positie van prostituees (zie ook TK 2009-2010, 32 211, p. 3). Met de term *exploitant* doelen we in dit rapport op de uitbater van een prostitutiebedrijf. Met de term pooier doelen we op iemand die leeft van de verdiensten van een of meer prostituees, dit kan zijn in ruil voor bescherming of andere diensten. Soms bestaan liefdesrelaties tussen pooiers en prostituees en het afstaan van geld kan gepaard gaan met dwang, misleiding of uitbuiting.

1.4 Eerder onderzoek naar contactmomenten

Om de centrale vraag, op welke manieren kan een contactmoment misstanden voorkomen, te beantwoorden, is het van belang om inzicht te hebben in de aard van deze misstanden. Daarnaast is het van belang om te onderzoeken aan welke voorwaarden een contactmoment zou moeten voldoen om deze misstanden in de prostitutie te kunnen voorkomen. Hierbij is vanzelfsprekend ook de aansluiting van de maatregel (het contactmoment) op het probleem (misstanden in de prostitutie)

van belang. Voordat we overgaan tot een beschrijving van onze onderzoeksresultaten, gaan we in deze paragraaf in op wat reeds bekend is over misstanden en contactmomenten in de bestaande (wetenschappelijke) literatuur. Deze informatie biedt een kader van thema's die voor de analyse van de door ons verzamelde gegevens gebruikt kan worden.

Aard misstanden

Zoals in de inleiding van dit hoofdstuk reeds benoemd, gaat het bij misstanden in de prostitutie met name om onvrijwillige prostitutie en uitbuiting (mensenhandel), prostitutie door minderjarigen of illegalen en een slechte (rechts)positie van prostituees (TK 2009-2010, 32 211, p. 3). De misstanden 'minderjarigheid' en 'illegaliteit' zijn op basis van documenten vast te stellen, maar 'mensenhandel' en 'de rechtspositie' vragen om wat meer achtergrond.

In Nederland verstaat men onder mensenhandel het werven, vervoeren, overbrengen, opnemen of huisvesten van een persoon, met gebruik van dwang (in brede zin) en met het doel die persoon uit te buiten. De dwang die bij mensenhandel gebruikt wordt, kan de vorm hebben van (dreigen met) fysiek geweld, maar bijvoorbeeld ook van misleiding, misbruik van een kwetsbare positie of misbruik van uit de omstandigheden voortvloeiend overwicht. Het delict is omschreven in artikel 273f[7] Wetboek van Strafrecht (zie ook www.nationaalrapporteur.nl). Mensenhandel binnen de prostitutie kent verschillende verschijningsvormen. In de kern gaat het om het uitbuiten van personen die in een kwetsbare situatie verkeren. Deze kwetsbaarheid kan te maken hebben met het type werk dat ze doen, psychische of sociale problemen, het niet spreken van de Nederlandse of Engelse taal, de weg in Nederland niet kennen, et cetera (vgl. Verhoeven, Van Gestel & De Jong, 2011, p.28). Over de aard van mensenhandel is bekend dat deze complex is. We bespreken een aantal kenmerken. Ten eerste is de relatie tussen prostituees en 'uitbuiters' vaak ingewikkeld. In eerder onderzoek zijn liefdesrelaties, afpersingsrelaties en meer zakelijke relaties tussen prostituees en pooiers onderscheiden (Verhoeven, Van Gestel & De Jong, 2011). Mensenhandel binnen liefdesrelaties kan overeenkomsten hebben met huiselijk geweld (Verhoeven, Van Gestel, De Jong & Kleemans, 2013).[8] Binnen de zakelijke (uitbuitings)relaties maakt de prostituee afspraken met een pooier over het regelen van een aantal zaken in ruil voor een groot deel van haar verdiensten. Deze afspraken, vaak gepaard gaand met misleiding, spelen vooral bij prostituees die uit het buitenland komen, met name Hongarije (Verhoeven, Van Gestel & De Jong, 2011, p. 47). Ook Groenstyn (2013: 52) vindt in haar onderzoek onder Hongaarse prostituees dat zij hulp nodig hebben om in Nederland in de prostitutie te kunnen werken. Sommige prostituees vinden het hierdoor logisch dat zij hiervoor geld afstaan (Groenestyn, 2013, p. 52). Een gevolg van deze complexe relaties is dat prostituees vaak geen aangifte van mensenhandel doen. Ze durven dat niet of willen dat niet. Een belangrijk punt hierbij is de beleving van de (uitbuitings)situatie

---

7 Artikel 273f lid 1 sub 1 in het Wetboek van Strafrecht luidt als volgt: 'Als schuldig aan mensenhandel wordt met gevangenisstraf van ten hoogste twaalf jaren of geldboete van de vijfde categorie gestraft: degene die een ander door dwang, geweld of een andere feitelijkheid of door dreiging met geweld of een andere feitelijkheid, door afpersing, fraude, misleiding dan wel door misbruik van uit feitelijke omstandigheden voortvloeiend overwicht, door misbruik van een kwetsbare positie of door het geven of ontvangen van betalingen of voordelen om de instemming van een persoon te verkrijgen die zeggenschap over die ander heeft, werft, vervoert, overbrengt, huisvest of opneemt, met inbegrip van de wisseling of overdracht van de controle over die ander, met het oogmerk van uitbuiting van die ander of de verwijdering van diens organen'. Zie ook het volledige artikel 273f.

8 Zie voor onderzoek naar mensenhandel binnen transnationale huwelijken het onderzoek van Tyldum (2013), 'Dependence and Human Trafficking in the Context of Transnational Marriage'.

door prostituees (vgl. Bottenberg, 2012, p. 174 en Groenestyn, 2013, p. 74). Ze voelen zich bijvoorbeeld geen slachtoffer of vinden dat er geen sprake is van misstanden of van criminele activiteiten of ervaren zelfs een gevoel van dankbaarheid. Dit kan te maken hebben met angst voor of juist emotionele verbondenheid met de handelaars, maar ook met het feit dat ze ondanks een zekere mate van uitbuiting toch (veel) geld verdienen waardoor ze er belang bij hebben om de situatie ongewijzigd te laten (BNRM, 2007, p. 128, vgl. ook Verhoeven & Van Gestel, 2013). Andere onderzoekers wijzen op de grote variatie die er bestaat als het gaat om keuzevrijheid en uitbuiting binnen de prostitutie (eg. Bettio & Nandi, 2010, p. 20). Zij stellen dat de schijnbare tegenstelling tussen enerzijds dwang en anderzijds keuzevrijheid te simpel is. De praktijk van prostituees is complexer (Sanders et al., 2009). Er bestaan allerlei mengvormen waardoor je volgens deze auteurs beter zou kunnen spreken van een continuüm waarop prostituees een positie innemen tussen dwang of uitbuiting en keuzevrijheid (Brents & Hausbeck 2001; Sanders et al., 2009; Bettio & Nandi 2010; Bungay 2011; Weitzer 2012, 2014; Bettio et al., 2013). Een ander kenmerk wat in dit kader van belang is, is dat mensenhandel geen 'gebeurtenis' is, maar een geleidelijk proces. Bij dit proces kunnen meerdere personen, plaatsen en handelingen betrokken zijn die uiteindelijk leiden tot een situatie van uitbuiting (ICMPD, 2003; David, 2007). Met andere woorden, mensenhandel is niet altijd zo zwart-wit en daardoor niet altijd eenvoudig vast te stellen.[9] Of, zoals Wagenaar, Altink en Amesberger (2013, p. 71, 84) stellen, 'trafficking is an unclear and fuzzy concept'.

Naast mensenhandel hebben misstanden te maken met de (rechts)positie van prostituees. Verschillende onderzoeken wijzen op de onduidelijkheid die bestaat over de vormgeving van arbeidsverhoudingen in de prostitutie. Zuidema, Aarst en Boonstra (2006) stellen in hun onderzoek naar arbeidsrecht voor prostituees dat de rechtspositie van de prostituee ten opzichte van een exploitant onduidelijk is en dat prostituees in de praktijk niet de bescherming krijgen die andere werkenden wel krijgen (2006, p. 185). Dit komt doordat prostituees belastingtechnisch gezien veelal zelfstandig werkzaam zijn, maar er in de praktijk op grote schaal bemoeienis van exploitanten plaatsvindt met de werkzaamheden van prostituees (Daalder, 2007). Zuidema et al.(2006) wijzen erop dat prostituees in de praktijk geen rechtszekerheid hebben omtrent 'de aard en duur van de overeenkomst, het afwentelen van financiële bedrijfsrisico's op de werknemer, het niet doorbetalen van loon bij ziekte, het opleggen van allerlei regels en het uitoefenen van ongerechtvaardigd gezag'. Dit maakt de positie van prostituees in feite rechteloos, aldus de auteurs (Ibid: 185). Ook Schilder en Brouwer (2014) wijzen anno 2014 op het bestaan van onevenwichtige en afhankelijke posities van prostituees in relatie tot exploitanten. Zij doelen dan op de arbeids- en huurvoorwaarden die sommige exploitanten hanteren (Schilder & Brouwer, 2014).

Signaleren van misstanden

Bovenstaande omstandigheden maken het signaleren en identificeren van mogelijke slachtoffers van mensenhandel en andere misstanden complex. Daar komt bij dat er een verschil kan bestaan in de perceptie of beleving van uitbuiting/mensenhandel door enerzijds overheidsfunctionarissen en anderzijds prostituees.

---

9 Verder laat internationaal onderzoek zien dat de bestrijding van mensenhandel obstakels kent die te maken hebben met een gebrek aan training en expertise van betrokken professionals (Clawson, Dutch & Cummings, 2006: Gallagher & Holmes, 2008), met de signalering van mensenhandel en met het contact met slachtoffers (Farrell, McDevitt & Fahy, 2010; IACP, 2006; Surtees, 2008, p. 61, 63) (verg, Verhoeven & Van Gestel, 2013).

In het licht van de signalering van misstanden is een internationale review naar het identificeren van slachtoffers van uitbuiting bijzonder relevant. De Amerikaanse onderzoekers Macy & Graham (2012) hebben een review uitgevoerd waarin ze twintig wetenschappelijke studies hebben gevonden die uitspraken doen over het identificeren van slachtoffers van mensenhandel *door hulpverleners*. In het onderzoek is gekeken naar gebruikte strategieën in het contact met mogelijke slachtoffers en naar screeningsvragen en indicatoren bij het signaleren van mensenhandel (Macy & Graham, 2012, p. 61). Op basis van de twintig bestudeerde wetenschappelijke onderzoeken benoemen de auteurs in hun artikel een aantal strategieën voor de interactie met mogelijke slachtoffers. Strategieën die in meerdere van de studies naar voren komen zijn:

- 'spreek een mogelijk slachtoffer wanneer hij of zij alleen is;
- stel indirecte in plaats van directe vragen (bijvoorbeeld 'zou je me wat kunnen vertellen over...'). Gebruik daarbij geen woorden als 'dwang' of 'mensenhandel';
- leg een potentieel slachtoffer duidelijk uit wat de rol van de hulpverlener is;
- leg duidelijk uit hoe wordt omgegaan met vertrouwelijke gegevens en hoe de informatie die een potentieel slachtoffer geeft, gebruikt wordt;
- besteed aandacht aan de veiligheid en behoeften van het potentiële slachtoffer;
- Voer gesprekken en verstrek hulp met behulp van tolken met de juiste culturele en taalkundige competenties ' (Macy & Graham, 2012, p. 70).

Ander onderzoek dat interessant is als het gaat om inzicht in de werking van contactmomenten, betreft onderzoek naar de manier waarop aan de grens mogelijke slachtoffers van mensenhandel worden geïdentificeerd. Gesprekken die grensbewakers voeren met personen die het land inkomen, lijken in sommige gevallen op de gesprekken die in de onderzochte gemeenten worden gevoerd met prostituees (Pickering & Ham, 2014). Onderzoek van McAdam (2013) laat zien dat de mogelijkheden voor grensbewakers om in te grijpen beperkt zijn, maar dat zij wel in de positie zijn '*to raise awareness among the people they encounter*'. McAdam (2013, p. 47) wijst erop dat gekeken moet worden naar de mogelijkheden die hier liggen '*to ensure that migrants are warned about possible dangers and consequences of trafficking and receive information that enables them to seek assistance, if required*'.

Op Europees niveau is ook een aantal afspraken relevant als het gaat om de voorkoming en bestrijding van mensenhandel en de bescherming van slachtoffers daarvan. Er bestaat een aantal Europese verdragen op het gebied van mensenhandel waaruit voor Nederland verplichtingen voortvloeien. In de context van dit onderzoek is een aantal onderdelen daarvan van belang, met name als het gaat om het identificeren van slachtoffers van mensenhandel, de opvolging van signalen en het bieden van bescherming aan mogelijke slachtoffers. Zo is in artikel 10 van het Raad van Europa-Verdrag opgenomen dat personen die in aanraking komen met mogelijke slachtoffers van mensenhandel, getraind en gekwalificeerd moeten zijn in het identificeren en helpen van slachtoffers, en samen moeten werken met hulpverleningsorganisaties en mogelijke slachtoffers daarnaar door moeten verwijzen.[10]
Naast Europese verdragen is jurisprudentie van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) van invloed op verplichtingen van de Nederlandse staat (Boot-Matthijssen, 2010, p. 510; Martens & Van de Brink, 2013, p. 196). Zo draagt het *Rantsev*-arrest landen op om actief beleid te maken en uit te voeren ter voorkoming en bestrijding van mensenhandel. Het EHRM stelt dat op grond van artikel 4 EVRM

[10] Bron: Explanatory Report, artikel 10, www.conventions.coe.int/Treaty/EN/Reports/Html/197.htm. Geraadpleegd december 2014.

de Staat een positieve verplichting heeft om zorg te dragen voor de bescherming van slachtoffers (Martens & Van de Brink, 2013, p. 196). Artikel 4 EHRM bevat daarnaast 'een procedurele verplichting om situaties waarin mogelijk sprake is van mensenhandel te onderzoeken' (Boot-Matthijssen, 2010, p. 515). Daarnaast is er een EU-richtlijn mensenhandel (2011/36/EU) die stelt dat 'lidstaten de nodige maatregelen moeten nemen om te voorzien in gepaste mechanismen die het mogelijk maken om, in samenwerking met relevante hulporganisaties, slachtoffers vroegtijdig te identificeren, bij te staan en te steunen' (PB L 101 van 15.04.2011, p. 8). Deze ondersteuning zou er ook 'vóór de strafprocedure moeten zijn en moeten worden verleend zodra er een op redelijke gronden gebaseerde aanwijzing is dat iemand het slachtoffer is geworden van mensenhandel, ongeacht diens bereidheid om als getuige op te treden' (PB L 101 van 15.04.2011, p. 3,4). Verder stelt de richtlijn dat 'bijstands- en ondersteuningsmaatregelen op geïnformeerde wijze en in overleg met de slachtoffers moeten worden verleend' en dat 'maatregelen hen niet mogen worden opgedrongen'; 'weigering van ondersteuning door een slachtoffer mag niet tot gevolg hebben dat de bevoegde autoriteiten van de betrokken lidstaat ertoe worden verplicht te voorzien in alternatieve maatregelen voor het slachtoffer' (PB L 101 van 15.04.2011, p. 4); 'bijstand en ondersteuning moeten verder bestaan uit tenminste een levensstandaard die de slachtoffers in staat stelt in hun onderhoud te voorzien, en indien nodig vertaling en vertolking behelzen (PB L 101 van 15.04.2011, p. 8). Ook moet een slachtoffer 'op basis van een individuele risicoanalyse worden beschermd tegen vergelding en intimidatie, en ervoor worden behoed dat het opnieuw aan mensenhandel ten prooi valt' (PB L 101 van 15.04.2011, p. 4). De EU-richtlijn mensenhandel wijst er net als het verdrag van de Raad van Europa op dat functionarissen die in contact kunnen komen met potentiele slachtoffers een passende opleiding moeten krijgen om slachtoffers te herkennen (PB L 101 van 15.04.2011, p. 5). Verder stelt de richtlijn dat secundaire victimisatie moet worden voorkomen door te vermijden dat een slachtoffer tijdens het strafonderzoek nodeloze vragen over het privéleven worden gesteld (PB L 101 van 15.04.2011, p. 9).

Aandachtspunten bij de inrichting van contactmomenten

Zoals eerder beschreven, is op verschillende plaatsen in Nederland contact met prostituees georganiseerd om misstanden te kunnen voorkomen en signaleren. Hieronder gaan we in op wat reeds bekend is over de voorwaarden waaraan dergelijke contactmomenten zouden moeten voldoen.

Met de ontwikkeling van een nieuwe prostitutiewet was de invoering van een *landelijke* registratieplicht, met een contactmoment voor prostituees, sinds 2007 op handen. Jarenlang leek het erop dat gemeenten te maken zouden krijgen met de verplichting om contact met prostituees te gaan organiseren en hierbij prostituees te gaan registreren. Gedurende de totstandkoming van de wet zijn verschillende onderzoeken gedaan die betrekking hebben op deze vorm van een contactmoment. Vanwege de achtergrond van dit te verwachten contactmoment, namelijk het registreren van prostituees, en de reacties op dit wetsvoorstel, richten deze onderzoeken zich voornamelijk op de (juridische) mogelijkheden tot registratie en op privacy-issues omtrent de registratie van gegevens van prostituees en signalen van mensenhandel en andere misstanden.

Toen de eerste plannen voor de invoering van een registratiesysteem voor zelfstandig werkende prostituees werden uitgewerkt, is in 2008 door Eysink Smeets een *quickscan* verricht om te bezien hoe zo'n registratiesysteem zou kunnen worden ingericht. Op dat moment speelden vragen als, wie moet het gaan doen? Hoe moet het worden ingericht? En welke mogelijke obstakels zijn daarbij te verwachten? Voor

deze *quickscan* is gesproken met relevante professionals uit het veld, inclusief prostituees en exploitanten (Eysink Smeets, 2008). Uit dit onderzoek kwam naar voren dat een noodzakelijke voorwaarde om met een dergelijke registratie onvrijwillige prostitutie te voorkomen een procedure is met een '*stevige persoonlijke* intake, uitgevoerd door door de wol geverfde *kenners* van het veld' (Eysink Smeets, 2008, p. 5). In deze intake worden zaken als leeftijd en verblijfstitel gecontroleerd en worden tevens nadere vragen gesteld die een beeld moeten geven van de mate van vrijwilligheid en van de arbeidsomstandigheden. Er dient hierbij ruimte te zijn voor nader onderzoek. Het intakegesprek zou een soort risicoprofiel moeten opleveren en de bevindingen zouden geregistreerd moeten worden. Hierbij zou een garantie van *anonimiteit* van prostituees noodzakelijk zijn. Over eventuele *weigeringsgronden* zegt het rapport dat van tevoren bekeken moet worden hoe 'hard' eventuele vrijwilligheid zal moeten worden aangetoond om registratie eventueel te weigeren. 'Moet dit onomstotelijk zijn bewezen of is een meer BIBOB-achtige werkwijze wenselijk? Een alternatief is om bij aanwijzingen van onvrijwilligheid een registratie niet te weigeren, maar een ander traject in gang te zetten, bijvoorbeeld bestaande uit een combinatie van opsporingsactiviteiten en hulpverlening' zo stelt de auteur (Eysink Smeets, 2008, p. 18). Om willekeur te vermijden en integriteitschendingen te voorkomen dienen te allen tijde *meerdere personen* bij de intake en beslissing daarover betrokken te zijn', zo meldt het rapport. Daarnaast zou er toezicht, kwaliteits- en integriteitsbewaking op het intaketeam georganiseerd moeten worden (Eysink Smeets, 2008, p. 18). Verder komt uit de quickscan naar voren dat bekeken moet worden hoe de *nazorg* eruit komt te zien voor prostituees waarbij aanwijzingen van onvrijwilligheid zijn en waarvan een aanvraag afgewezen wordt (Eysink Smeets, 2008, p. 18).

Ook wijst het rapport op mogelijke *gevolgen* van de invoering van een dergelijke maatregel. Ontwijkgedrag van diegenen die vermoeden dat ze niet door de intake komen, kan ervoor zorgen dat er een nieuwe illegaliteit ontstaat. Hierdoor zal de positie van in ieder geval een deel van de werkers eerder verslechteren dan verbeteren (Eysink Smeets, 2008, p. 6). Bezwaren die genoemd worden door de professionals in het rapport hebben te maken met de subsidiariteit en proportionaliteit van de maatregel om registratie in te voeren (Eysink Smeets, 2008, p. 7).

In 2009 heeft de minister het College Bescherming Persoonsgegevens (CBP) om advies gevraagd over het *registeren* van signalen van mensenhandel door gemeenten en over *weigeringsgronden* voor registratie. Het CBP stelt daarover het volgende: *'Gemeenteambtenaren die betrokken zijn bij de beoordeling van de registratie van de prostituee dienen door hen ontvangen signalen van mensenhandel ter kennis van de politie te brengen. Het prostitutieregister mag ook niet meer (categorieën) gegevens bevatten dan met het oog op het doel van het register noodzakelijk is te achten, ter zake dienend is en niet bovenmatig. Opname van gegevens over dergelijke signalen in het prostitutieregister zou niet in overeenstemming zijn met het doel van het register en daarmee in strijd met de wet.'* Het CBP is tevens de vraag gesteld of gemeenten bij een vermoeden van mensenhandel de keuze hebben (of verplicht zijn) om de registratie van een prostituee te weigeren. Hierover heeft het CBP gezegd dat dit een beleidskeuze is 'waarin het CBP niet treedt' (Advies CBP z2008-01566, 2009, p. 3).[11] Verder merkt het CBP in haar advies op dat wanneer persoonsgegevens in registers worden vastgelegd het van belang is dat wordt vermeld wie de verantwoordelijke voor deze registers is.

---

[11] Brief van het college bescherming persoonsgegevens aan de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties inzake advies concept-wetsvoorstel regulering prostitutie, z2008-01566, 20 februari 2009.

Gedurende de ontwikkeling van de prostitutiewet blijven er vragen over privacy issues rondom het registreren van gegevens naar aanleiding van contact met prostituees. In een rapport uit 2014 van Privacy Management Partners wordt een privacy impact assessment gedaan naar alle onderdelen van het wetsvoorstel. In een aantal gemeenten is dan inmiddels een contactmoment met prostituees ingevoerd. Uit de privacy impact assessment komt naar voren dat er een verhoogde privacy-gevoeligheid ligt bij de gegevensverwerking door exploitanten over prostituees die bij hen werken of een kamer huren (PMP, 2014, p. 19). Dit is in het licht van dit onderzoek interessant, omdat exploitanten bij het contactmoment in een van de onderzochte gemeenten een belangrijke rol hebben en (persoonlijke) informatie van prostituees moeten verwerken. Het rapport van PMP meldt dat die privacy gevoeligheid te maken heeft met het feit dat deze gegevens 'hoe dan ook iets zeggen over het seksuele leven van de geregistreerde personen omdat blijkt dat zij seksuele handelingen verrichten tegen betaling' (PMP, 2014, p. 19). Daarnaast moet de administratie van deze exploitanten beschikbaar zijn voor controle door toezichthouders, die recht hebben op inzage. Deze toezichthouders mogen kopieën maken of een 'prostituee-administratie' korte tijd in beslag nemen (op basis van artikel 5:17 Algemene Wet Bestuursrecht) (PMP, 2014, p. 19). Het is de vraag, zo stelt het rapport, of exploitanten zich voldoende bewust zijn van hun rechten en plichten die voortvloeien uit de Wet Bescherming Persoonsgegevens en daarnaar handelen. Als ze persoonlijke gegevens van prostituees vastleggen, krijgen ze namelijk verantwoordelijkheden en bij slecht privacy-management kunnen ze te maken krijgen met boetes (PMP, 2014, p. 24-25).
Het rapport wijst erop dat juist prostituees extra kwetsbaar zijn, dus met hun bijzondere persoonsgegevens zou extra zorgvuldig omgegaan moeten worden. Gebeurt dit niet dan kunnen ze daar last van hebben bij het afsluiten van verzekeringen of bankzaken, het vinden of behouden van werk, chantage, familieproblemen, et cetera. Ook worden ze afhankelijker van exploitanten omdat ze met die gegevens een extra machtsmiddel hebben. Daarnaast zouden exploitanten administratiekosten kunnen gaan vragen (PMP, 2014, p. 25).
Volgens de privacy experts zouden er dan ook waarborgen moeten zijn om de privacy te bewaken. Ze noemen: de instelling van een toezichthouder of ombudsman, informatiedeling door gemeenten mag alleen met partners met een passende informatiebescherming, gemeenten moeten zorgen dat exploitanten weten wat ze precies moeten opnemen en hun administratie beveiligen (bijvoorbeeld door praktische voorlichting en voorbeelden van concrete oplossingen), en de instelling van een loket waar exploitanten, beheerders en prostituees of hun vertegenwoordigers terecht kunnen met vragen of klachten op privacy-gebied (PMP, 2014, p. 29-39).
Het rapport zegt verder over contactmomenten tussen exploitanten en prostituees dat exploitanten (in een uiterst geval) hun vergunning kunnen verliezen wanneer achteraf blijkt dat het verwijtbaar is dat hij of zij in een intakegesprek met een prostituee signalen van mensenhandel heeft gemist.[12] Dit ligt echter problematisch, omdat 'vanuit verschillende hoeken wordt aangegeven dat één gesprek vaak niet

[12] Zie ook Gemeente Amsterdam, Memo 'Beleid ten aanzien van het vergewissen van de zelfredzaamheid van de prostituee tijdens het intakegesprek door exploitanten en leidinggevenden (art. 3.30, eerste lid onder b)', 14 februari 2013. Daarin staat: 'Het voeren van een goed intakegesprek en het serieus nemen van signalen die duiden op mensenhandel of onvoldoende zelfredzaamheid is van belang, omdat het (later) aantreffen van een prostituee waarvan aannemelijk is dat zij slachtoffer is van mensenhandel een grond oplevert voor een bestuurlijke maatregel en uiteindelijk kan resulteren in het intrekken van de vergunning (op grond van artikel 3.36 APV). Ditzelfde geldt voor het aantreffen van een prostituee waarvan aannemelijk is dat zij onvoldoende zelfredzaam is om het vak van prostituee veilig uit te oefenen, doordat bijvoorbeeld zij geen van de in deze notitie genoemde talen voldoende beheerst.'

volstaat om mensenhandel te kunnen vermoeden', aldus het rapport van PMP (2014, p. 23). Dit punt komt ook naar voren in een onderzoek van de gemeente Utrecht. De gemeente Utrecht heeft als eerste een contactmoment met prostituees ingevoerd en de eerste ervaringen geëvalueerd (Gemeente Utrecht, 2012). Uit de evaluatie van de gemeente zelf komt naar voren dat de contactmomenten (registratiegesprekken) zicht geven op de prostituees die in de raamprostitutie willen werken en dat het contact met prostituees is verbeterd (Gemeente Utrecht, 2012, p. 8). Destijds waren er in één op de acht gesprekken signalen die wijzen op mensenhandel (Gemeente Utrecht, 2012, p. 8). Naast deze aspecten komt ook een dilemma naar voren. Wanneer in de intakegesprekken vermoedens van mensenhandel naar voren komen, is het voor de gemeente lastig om deze prostituees aan het werk te laten gaan. 'Je faciliteert als gemeente dan feitelijk dat vrouwen toch onder deze omstandigheden werken,' aldus het evaluatierapport . Aan de andere kant meldt de evaluatie dat de uitvoerders benadrukken dat mensenhandel een dermate complex fenomeen is, dat het feitelijk onmogelijk is om aan de hand van een gesprek van een uur een ingrijpende en zwaarwegende beslissing te kunnen nemen als het weigeren van een registratie (Gemeente Utrecht, 2012, p. 28).
Inmiddels is in verschillende gemeenten een contactmoment met prostituees ingevoerd. Op basis van de ervaringen die zij hiermee opdoen, worden in de loop van de tijd nieuwe maatregelen ingevoerd ten aanzien van deze contactmomenten.
De juristen Schilder en Brouwer (2014) zijn door de gemeente Amsterdam gevraagd om vanuit hun achtergrond de nieuwe voorstellen te bekijken. Op basis hiervan worden enkele aanpassingen gedaan. In een artikel wat de auteurs later over dit onderwerp schrijven, benadrukken ze dat de regelgeving van gemeenten omtrent deze contactmomenten belangrijke consequenties heeft voor de betrokken exploitanten en prostituees (Schilder & Brouwer, 2014). Hun contractsvrijheid en persoonlijke vrijheid worden mogelijk ingeperkt en de auteurs vragen zich af of de regels en voorwaarden wel in redelijkheid te stellen zijn en hoe deze zich verhouden tot het recht op privacy zoals dat is vastgelegd in onze grondwet (Schilder & Brouwer, 2014, p. 9).
In de ontwikkelde regelgeving voor contactmomenten van een tweetal gemeenten krijgen exploitanten een belangrijke verantwoordelijkheid bij de bestrijding van onvrijwillige prostitutie. De auteurs stellen dat de vrijheid van deze ondernemers om naar eigen inzicht een seksbedrijf te exploiteren hiermee sterk wordt beperkt. Daarnaast zeggen ze dat nog zal moeten blijken hoe handhaafbaar het nieuwe stelsel is en welke eisen de rechter zal stellen aan het bewijs dat sprake is van onvrijwillige prostitutie. 'De eerste jurisprudentie laat zien dat burgemeesters niet hoeven te rekenen op een soepele bewijslast', zo schrijven de auteurs (Schilder en Brouwer, 2014, p. 18).
Verder schrijven ze dat van prostituees wel mag worden verwacht dat zij in het kader van het algemeen belang meewerken aan de bestrijding van mensenhandel, indien hun inbreng daarbij redelijkerwijs nodig is. De manier waarop moet echter niet onevenredig belastend zijn (Schilder en Brouwer, 2014, p. 19). Een andere voorwaarde voor de contactmomenten die zij noemen is een *klachtenregeling*. Prostituees moeten anoniem klachten kunnen deponeren, die door een onafhankelijk instantie – een commissie of een ombudsfunctionaris – worden onderzocht. Ook zouden er eisen gesteld moeten worden aan de procedure waarin de prostituees op hun zelfredzaamheid worden getoetst. 'Deze dient zorgvuldig te zijn en waarborgen te bieden tegen willekeurige toetsing' zo stellen de auteurs. Sommige eisen werpen onnodige belemmeringen op en kunnen bevoogdend zijn (ze noemen hier het gehanteerde taaltoetscriterium). Bovendien zou het mogelijk moeten zijn om de negatieve uitkomst van de intaketoets aan te vechten. Het gevaar bestaat dat zij

tegen hun wil worden uitgesloten van het beroep dat ze willen uitoefenen, wat spanning oplevert met het recht op arbeid (Schilder en Brouwer, 2014, p. 19).
Ook Wagenaar, Altink & Amesberger (2013) besteden in hun onderzoek naar het prostitutiebeleid in Oostenrijk en Nederland aandacht aan het contactmoment in Den Haag. Ze stellen dat de regulering die plaatsvindt om mensenhandel tegen te gaan, zorgt voor mobiliteit onder sekswerkers. Mede hierdoor wordt de last van de strijd tegen mensenhandel gedragen door het slachtoffer in plaats van door de uitbuiters. Ze refereren hierbij aan het negatieve werkadvies dat volgens hen wordt gebruikt op grond van 'weinig transparante 'signalen' van mensenhandel' (Wagenaar, Altink & Amesberger, 2013, p. 34).
Samenvattend kunnen we op basis van bestaande literatuur zeggen dat bij de invoering en inrichting van een contactmoment aandacht zou moeten zijn voor een aantal zaken. Dit zijn:

- taakstelling van de dienst waar het contactmoment belegd is en de gevolgen voor wat er geregistreerd en gedeeld mag worden;
- achtergrond, expertise en opleiding van de uitvoerders;
- het aantal (één of meerdere) en de samenstelling van de uitvoerders;
- wijze van registratie en verwerking van gegevens die in de intake verzameld zijn;
- informatie-deling naar aanleiding van de uitkomsten van de intake;
- de privacybescherming van persoonlijke gegevens van prostituees;
- registratie of aanmelding ook weigeren?
- weigeringsgronden (hoe 'hard' moet het zijn? bewijs of aanwijzingen?);
- waarborgen tegen willekeur;
- mogelijkheden tot bezwaar tegen een negatieve uitkomst van de intake;
- de beschikbaarheid van een klachtenregeling;
- nazorg en bescherming.

Daarnaast vraagt bestaand onderzoek om bij de invoering (en de uitvoering) van een intake of registratie aandacht te besteden aan de impact die de invoering van een contactmoment op de betrokkenen heeft. In dit onderzoek bestuderen we de bestaande contactmomenten in Utrecht, Den Haag en Amsterdam waarbij we bekijken wat de *inrichtingskeuzes*, *ervaringen* en *gevolgen* zijn ten aanzien van bovenstaande punten.

1.5 De opbouw van het rapport

In het volgende hoofdstuk wordt per gemeente (Utrecht, Den Haag en Amsterdam) een beschrijving gegeven van de invoering en werkwijze van de contactmomenten met prostituees. Hierbij worden ook de totstandkoming en de doelstellingen besproken. In hoofdstuk 3 gaan we in op de ervaringen van uitvoerders en andere betrokkenen. Hoofdstuk 4 beschrijft de ervaringen van exploitanten en in hoofdstuk 5 worden de ervaringen van prostituees beschreven. In hoofdstuk 6 bespreken we de gevolgen van de invoering van contactmomenten in de drie gemeenten.
In hoofdstuk 7 bespreken we de conclusies.

2 Contactmomenten met prostituees: invoering en werkwijze

Sinds 2000 kunnen gemeenten zelf hun prostitutiebeleid inrichten. Een aantal grote gemeenten met een aanzienlijke prostitutiebranche heeft de afgelopen jaren op lokaal niveau een contactmoment voor prostituees ingevoerd. Personen die in deze gemeenten in de prostitutie willen werken, dienen met de gemeente, de politie, of de exploitant (afhankelijk van de gemeente) een gesprek te voeren alvorens ze aan het werk mogen. Door zo'n contactmoment zouden misstanden in de prostitutie-branche kunnen worden gesignaleerd en voorkomen. Op dit moment zijn dergelijke contactmomenten in Utrecht, Den Haag en Amsterdam ingevoerd. In elke gemeente is het contactmoment verschillend vormgegeven. Zowel de doelen, de inrichting, de betrokken instanties als de consequenties van het contact verschillen per gemeente.

In dit hoofdstuk beschrijven we de invoering van contactmomenten in Utrecht, Den Haag en Amsterdam. We beschrijven per gemeente de *totstandkoming en de beleidscontext*, de *doelstelling*, de *beleidsredenering* en de *werkwijze* van het contactmoment. In elke gemeente heeft het contactmoment een andere naam. In dit rapport hanteren we de namen die in de gemeenten gebruikt worden voor de contactmomenten. In Utrecht zijn dat registratie- en vergunningsgesprekken.[13] In Den Haag het negatieve werkadvies. En in Amsterdam de intake, toets op zelfred-zaamheid en het negatieve werkadvies.

2.1 Utrecht: registratie- en vergunningsgesprekken

Utrecht kent vier typen vergunde prostitutie: straatprostitutie, raamprostitutie, clubs en escort. Sinds 1986 is een deel van de Europalaan aangewezen als tippel-zone. De gemeente verstrekt maximaal 150 vergunningen aan prostituees om op deze tippelzone te mogen werken. Per avond werken hier gemiddeld 20 tot 25 prostituees (informatie gemeente Utrecht, januari 2015). Daarnaast was er raam-prostitutie op het Zandpad en in de Hardebollenstraat. Boten op het Zandpad met in totaal 143 werkplekken zijn in juli 2013 gesloten (NRMSGK, 2013).
De vergunningen van de exploitanten zijn ingetrokken op basis van onder meer aanwijzingen van mensenhandel.[14] Hetzelfde is gebeurd met de zeventien ramen in de Hardebollenstraat. Verder zijn er vijf clubs en privéhuizen in Utrecht waaronder een massagesalon met prostitutievergunning. Per locatie zijn er zo'n tien kamers (Gemeente Utrecht, 2009, p. 20). In 2008 was er in Utrecht één escortbedrijf met een vergunning (Gemeente Utrecht, 2009, p. 21). Naast de vergunde prostitutie wordt geschat dat er rond de 200 á 300 prostituees zonder vergunning vanuit huis of als escort werken. Dit aantal is gebaseerd op onderzoek (in augustus 2008) van de gemeente Utrecht (Bestuursdienst) naar advertenties in kranten en op internet (Gemeente Utrecht, 2009, p. 21).

---

[13] De aanleiding voor het invoeren van registratie- en vergunningsgesprekken verschilt.

[14] Zie voor meer informatie de uitspraak van de rechtbank Midden-Nederland van 7 juli 2014, ECLI:NL:RBMNE:2014:2736, op www.uitspraken.rechtspraak.nl/inziendocument?id=ECLI:NL:RBMNE:2014:2736, geraadpleegd september 2014.

2.1.1 Totstandkoming en beleidscontext van het registratiegesprek

In Utrecht bestaan verplichte contactmomenten voor de raam- en straatprostitutie. Voor de raamprostitutie is er het registratiegesprek en voor de tippelzone het vergunningsgesprek.
In 2010 is in Utrecht een registratieplicht voor raamprostituees opgenomen in de APV. Het belangrijkste onderdeel van de registratieprocedure voor raamprostituees is een verplicht gesprek met een (registratie)medewerker van de GG&GD. Zonder registratie bij de GG&GD kon er niet gewerkt worden in de Utrechtse raamprostitutie.
De registratieplicht voor raamprostituees maakte onderdeel uit van een pakket aan verschillende maatregelen om mensenhandel op het Zandpad tegen te gaan. In de jaren ervoor heeft de gemeente namelijk verschillende signalen ontvangen dat er mensenhandel op het Zandpad plaatsvond en dat dit van structurele aard zou zijn. Deze signalen kwamen onder meer vanuit de GG&GD en de politie. De gemeente Utrecht verwijst naar twee grote mensenhandelzaken, Sneep en Judo, die landelijk veel aandacht hebben gekregen. Slachtoffers uit deze zaken werkten ook op het Zandpad (aanpassing vergunningstelsel raamprostitutie, maart 2010). Als reactie op de verschillende signalen is vervolgens de Programmatische Aanpak Zandpad Utrecht gestart. De nadruk ligt daarbij op een gezamenlijke aanpak door onder meer de gemeente, de politie en het OM. Het uitgangspunt van de programmatische aanpak is het barrièremodel. Dit model gaat ervan uit dat mensenhandelaren verschillende stappen moeten zetten om hun slachtoffers uit te buiten. Het idee van de aanpak is om zoveel mogelijk barrières op te werpen, zodat deze stappen voorkomen worden. De barrières moeten tegelijkertijd geen onnodige belemmering vormen voor de vergunde raamprostitutie, zo is het streven van de gemeente. Uit deze programmatische aanpak is het 'brede maatregelenpakket' voortgekomen. Het doel van de verschillende maatregelen is dan ook om barrières op te werpen tegen mensenhandel in de prostitutie. Naast een registratieplicht voor prostituees worden een minimale huurtermijn,[15] en een maximum werktijd ingevoerd; toezicht, handhaving en hulpverlening geïntensiveerd, klanten geïnformeerd over hoe te handelen bij signalen van mensenhandel; fysieke aanpassingen in het prostitutiegebied gedaan (om veiligheid te bevorderen); de opsporings- en vervolgingscapaciteit vergroot; en afspraken gemaakt met exploitanten over minimumleeftijd en alarminstallaties (Gemeente Utrecht, 2010, p. 1,3; Gemeente Utrecht, 2012, p. 11,12).[16]
Uit interviews met de gemeente Utrecht komt naar voren dat men met de registratieplicht voor prostituees een verantwoordelijkheid bij exploitanten neerlegt. Het gaat er dan om dat een exploitant geen werkruimte mag verhuren aan niet-geregistreerde prostituees. De maatregel is daarmee volgens de gemeente gericht op de exploitant en niet alleen op de prostituee.

---

[15] Doel van deze langere huurperiode is ook om het mogelijk te maken voor zowel hulpverlening als politie, toezichthouders en Belastingdienst om contact te maken met de prostituee (APV-maatregelen, maart 2010).

[16] Per 1 januari 2014 is de Utrechtse APV herzien en is (net als in Amsterdam) een bedrijfsplan verplicht gesteld voor exploitanten. De exploitant heeft sindsdien ook de verplichting om met elke prostituee een persoonlijk (intake)gesprek te voeren voordat zij aan het werk gaat en waarin zij (nog eens) wordt getoetst op zelfredzaamheid (Schilder & Brouwer, 2014; art 3:11 lid 4 APV). Ook de mate waarin een prostituee in staat is om te communiceren zal onderdeel van deze toets worden. Op dit moment (januari 2015) wordt een beleidsregel uitgewerkt over de precieze uitvoering van deze nieuwe regel.

2.1.2 *Doelstelling*

Het doel van het contactmoment zelf, het registratiegesprek, is het creëren van een gelegenheid voor direct contact tussen gemeente en prostituee, voor het geven van passende voorlichting, en voor het opvangen en doorgeven van signalen van mensenhandel aan de hulpverlening en politie (Gemeente Utrecht, 2014).
De registratieplicht zou volgens de gemeente een barrière vormen voor mensen die zich schuldig maken aan mensenhandel (Gemeente Utrecht, 2012, p. 15). Andere doelen die de gemeente beoogt met de registratieplicht zijn het opheffen van een mogelijk isolement van de raamprostituee en het beter bereikbaar maken van raamprostituees voor het verstrekken van informatie (voorlichting) en hulp om zodoende de veiligheid van prostituees te vergroten. Ook zou de registratie, door de tijd die de procedure in beslag neemt, ervoor moeten zorgen dat prostituees minder snel van werkplek veranderen (Gemeente Utrecht, 2012, p. 15). Verder is het idee dat de registratie het toezicht en de handhaving op de prostitutiesector zal vergemakkelijken (Gemeente Utrecht, 2014, p. 26; Gemeente Utrecht, 2012, p. 15).

2.1.3 *Beleidsredenering*

Aan de invoering van de registratieplicht en het contactmoment liggen een aantal veronderstellingen ten grondslag. De keuze voor een bepaalde maatregel gaat immers gepaard met (impliciete) veronderstellingen over de werking van deze maatregel (Pawson, 2005; Van Gestel & Verhoeven, 2009, p. 6). Om inzicht te krijgen in deze veronderstellingen gaan we hieronder na hoe de registratieplicht, en in het bijzonder, het contactmoment, verondersteld wordt te werken volgens de bedenkers ervan.
Bij de invoering van het registratiegesprek werden verschillende zaken benoemd waaraan deze maatregel zou moeten bijdragen. Op basis van de notitie 'aanpassing vergunningstelsel raamprostitutie' van de gemeente Utrecht van maart 2010 kunnen we de volgende veronderstellingen benoemen (Gemeente Utrecht, 2010). Allereerst gaat de gemeente er vanuit dat *direct contact* de mogelijkheid biedt om *informatie en voorlichting over hulp te kunnen geven*. Daarnaast veronderstelt de gemeente dat direct *contact* met prostituees het mogelijk maakt om *signalen van mensenhandel op te kunnen vangen*. De gemeente verwijst hierbij ook naar de positieve ervaringen die zijn opgedaan met de vergunningsgesprekken voor de tippelzone. Raamprostituees werken mogelijk in een isolement en kunnen snel van werkplek wisselen. De gemeente benoemt dat deze kenmerken de raamprostitutie bevattelijk maken voor mensenhandel (Gemeente Utrecht, 2010, p. 2). De gemeente verwacht dat het *verplichte contact* met de GG&GD zal bijdragen aan het opheffen van een mogelijk *isolement* van een raamprostituee. Als het gaat om de procedure veronderstelt men dat de *tijd* die de procedure in beslag neemt (één á twee weken) voorkomt dat mensen meteen aan het werk gezet kunnen worden. Verder wordt verondersteld dat *het bekend worden van het woonadres* van de prostituee een barrière zal opwerpen voor de mensenhandelaar. Door het toesturen van het toegekende registratienummer per post, zou dit zicht op het woonadres moeten ontstaan (Gemeente Utrecht, 2010, p. 3). Tot slot is de veronderstelling dat het registreren van gegevens van prostituees, inzicht geeft in wie er daadwerkelijk werkplekken huren, wat toezicht en handhaving makkelijker maakt (Gemeente Utrecht, 2014, p. 26).

2.1.4 Werkwijze registratieplicht

Iemand die in de Utrechtse raamprostitutie wil werken kan bellen naar de GG&GD voor een afspraak voor het registratiegesprek.[17] Het gesprek van een uur vindt plaats in een spreekkamer van de GG&GD met een registratiemedewerker. Zo nodig wordt gebruik gemaakt van de tolkentelefoon. Tijdens het gesprek wordt informatie verstrekt en voorlichting gegeven. Er wordt een aantal vragen gesteld om een beeld van iemand te krijgen en er wordt nagegaan aan welke informatie of zorg diegene behoefte heeft. Als tijdens het gesprek een geldig identiteitsbewijs en een geldige inschrijving bij de Kamer van Koophandel (KvK) kan worden getoond, en € 60 leges wordt betaald, wordt een registratienummer thuisgestuurd. Hetgeen geregistreerd wordt zijn naam, adres, geboortedatum en geboorteland. Dit wordt vastgelegd in een speciaal voor deze registratie ontworpen en beveiligd computersysteem.
Exploitanten dienen voordat ze werkruimte verhuren te controleren of iemand geregistreerd is. Ze kunnen dit controleren in een computerprogramma. Ook inspecteurs van toezicht en handhaving kunnen het registratienummer invoeren en bekijken wat de status is. zij hebben beperkt toegang tot gegevens. De registratie is geldig voor een periode van twee jaar. Daarna bestaat de mogelijkheid om de registratie te verlengen en vindt wederom een gesprek plaats.
Registratie kan alleen geweigerd worden op grond van minderjarigheid en op grond van het niet legaal in Nederland mogen verrichten van betaald werk (Gemeente Utrecht, 2010; Gemeente Utrecht, 2012; NRMSGK, 2013, p. 71). In andere gevallen wordt de registratie verstrekt. Als er signalen van mensenhandel zijn, dan wordt een signaalformulier ingevuld. Dit formulier wordt verstrekt aan het Team Monitoring, Signalering en Informatiecoördinatie (TMSI) van de politie. Als een registratie is verstrekt en er ontstaan vervolgens voldoende aanwijzingen van (slachtofferschap van) mensenhandel dan kan een registratie worden verwijderd. De gemeente moet dan aankondigen dat ze voornemens zijn om de registratie te verwijderen en de betrokkene kan dan haar zienswijze geven en bezwaar of beroep instellen (op basis van de Algemene Wet Bestuursrecht).
Begin 2014 is de werkwijze rondom de registratieplicht voor raamprostituees aangescherpt. In de toekomst kan de registratie ook vooraf geweigerd worden als er aanwijzingen zijn van mensenhandel of andere vormen van uitbuiting.[18] Op die manier wordt beoogd te voorkomen dat slachtoffers van mensenhandel in de raamprostitutie kunnen werken. 'Bij weigering of verwijdering van de registratie wegens slachtofferschap van mensenhandel wordt de betreffende prostituee hulpverlening aangeboden', zo wordt in het voorstel beschreven. Op dit moment (januari 2015) wordt de precieze werkwijze rondom deze nieuwe regels nog uitgewerkt.

2.1.5 Totstandkoming en beleidscontext van het vergunningsgesprek

In 2005 is er een vergunningensysteem voor prostituees ingesteld op de Utrechtse tippelzone. De aanleiding hiervoor was de sluiting van tippelzones in Amsterdam, Rotterdam en Den Haag. Hierdoor werd de toeloop in Utrecht zo groot dat de beheersbaarheid van de tippelzone in gevaar kwam. Door middel van de invoering

---

[17] Zoals beschreven vindt momenteel geen raamprostitutie plaats in Utrecht door intrekking van de vergunningen van exploitanten. Deze werkwijze is gehanteerd van 2011 tot juli 2013.

[18] De gemeente geeft zelf aan in een overzicht van voorgestelde aanpassingen in de APV (H3 seksinrichtingen) dat 'aanwijzingen van mensenhandel als (nieuwe) weigeringsgrond voor de registratie een ingrijpende maatregel is en vraagt om een zorgvuldig werkproces met inzet van en nauwe afstemming tussen de gemeente en de ketenpartners. Er moeten goede afspraken worden gemaakt over het delen van informatie en hulpverlening aan vrouwen die slachtoffer van mensenhandel blijken te zijn.'

van een vergunningplicht voor prostituees op de tippelzone heeft de gemeente een maximum gesteld aan het aantal uit te geven vergunningen (Rekenkamer Utrecht, 2007, p. 1). Er worden in totaal niet meer dan 150 vergunningen verstrekt, zodat het aantal werkzame prostituees per avond beheersbaar is (voor politie en hulpverlening). De tippelzone is gesitueerd aan de rand van de stad om overlast van (verslaafde) prostituees in het centrum van de stad tegen te gaan. Omdat de zone is opgericht voor verslaafde prostituees (uit de zorgregio Utrecht), heeft deze groep voorrang bij het verstrekken van de beschikbare vergunningen. Op deze manier zou deze groep tevens hulp geboden kunnen worden.
Aan de vergunningaanvraag voor de tippelzone is een gesprek verbonden. Dit contactmoment, het vergunningsgesprek, dient om vast te stellen of de aanvrager van een vergunning voor de tippelzone tot de doelgroep behoort (verslaafde prostituees uit de regio Utrecht) (Gemeente Utrecht, 2010; Proces tippelzone, 2010; Gemeente Utrecht, 2009). Het doel van de invoering van de vergunningsgesprekken is dus, anders dan bij het registratiegesprek, niet om contact te creëren, het contact vloeit logisch voort uit de vergunningsaanvraag.

2.1.6 Doelstelling

De doelstelling van het gesprek dat gevoerd wordt voordat een vergunning voor de tippelzone wordt verstrekt dient om 'een beeld te krijgen van de vrouw,[19] te beoordelen of ze tot de doelgroep behoort (Utrechtse verslaafde vrouwen) en om te kijken of er omstandigheden zijn waar de Maatschappelijke Gezondheids Zorg rekening mee moet houden' (Proces tippelzone, 2010). Daarnaast is een doel van het gesprek om voorlichting te geven.

2.1.7 Werkwijze

Uit interviews en beleidsstukken van de gemeente komt de volgende werkwijze naar voren. Iemand die op de tippelzone wil werken, kan een verzoek voor een vergunning richten aan de GG&GD. Daarnaast kan iemand zich ook melden bij het HAP (Huiskamer Aanloop Prostituees) op de tippelzone zelf. Daar kan diegene zien wat de werkomstandigheden zijn en de hulpverlening vertelt hoe een en ander eraan toegaat op de tippelzone (prijzen, openingstijden). Er vindt daar ook een gesprek plaats waarin bijvoorbeeld wordt gevraagd of ze het werk eerder heeft gedaan en hoe ze erbij gekomen is om op de tippelzone te gaan werken. Als iemand inderdaad een vergunning wil aanvragen, verstrekt de hulpverlening in de 'huiskamer' een formulier waarop personalia moeten worden ingevuld. Medewerkers van het HAP versturen dat formulier naar de GG&GD (nu Volksgezondheid). De GG&GD nodigt deze persoon vervolgens uit voor een vergunningsgesprek bij de GG&GD. Omdat de vergunningen volgens een bepaalde verdeelsleutel verstrekt worden (prioriteit voor verslaafde Utrechtse prostituees, dan prostituees uit zorgregio Utrecht en tot slot overige prostituees),[20] wordt in het vergunningsgesprek bekeken tot welke doelgroep de aanvrager behoort. Daarnaast is in het gesprek aandacht voor de zorgbehoefte van de aanvrager, wordt informatie verstrekt en is men alert op signalen van mensenhandel. De vergunning is een jaar geldig en moet tijdig opnieuw worden aangevraagd. Bij een verlenging van een vergunning vindt niet opnieuw een gesprek plaats. Controle op de benodigde vergunningen wordt gedaan door wijkagen-

---

[19] Daar waar in de tekst de term 'vrouw' wordt gebruikt, kan het ook mannen betreffen. En andersom daar waar we hij gebruiken als we verwijzen naar een exploitant, kan het ook een 'zij' betreffen.

[20] Nadere regels vergunningstelsel De Baan, Utrecht, 10 juni 2008.

ten (Gemeente Utrecht, 2009; Proces tippelzone, 2010; Gemeente Utrecht, 2014, p. 28).
Een eenmaal verstrekte vergunning kan ook weer worden ingetrokken. Een prostituee kan zelf vragen om het intrekken van haar vergunning, of het verzoek komt van de gemeente, politie, hulpverlening (HAP), of een andere instantie (Protocol De Baan, 2007). Redenen voor een verzoek tot intrekking zijn bijvoorbeeld: herhaaldelijk misdragen, het verstoren van de orde, arbeidsomstandigheden, mensenhandel of gezondheidsredenen. Het vergunningsgesprek heeft zodoende dus een relatie met mensenhandel. Over de complexiteit omtrent het intrekken van een vergunning komen we verderop in het rapport nog terug (zie hoofdstuk 3, paragraaf 3.7).
Het beleid en de werkwijze rondom zowel het vergunningsgesprek als het registratiegesprek is vastgelegd in de Algemene Plaatselijke Verordening (hoofdstuk 3, artikel 3:16 en 3:17). Daarnaast bestaat er voor het vergunningsgesprek een uitgebreide beschrijving van het werkproces. Voor het registratiegesprek is geen afzonderlijke beschrijving van het werkproces gemaakt.
Zowel de vergunnings – als de registratiegesprekken in Utrecht worden gevoerd door een registratiemedewerker van de GG&GD. De registratiemedewerkers zijn gemeenteambtenaar en hebben geen medische achtergrond, waardoor ze geen medisch beroepsgeheim hebben. Verder heeft de vergunnings- en registratiemedewerker geen specifieke opleiding voor de werkzaamheden rondom het contactmoment. De registratiemedewerkers van de GG&GD hebben geregeld contact met de unit mensenhandel van de politie. Om de kennis van registratiemedewerkers over mensenhandel te vergroten zijn themabijeenkomsten georganiseerd. Ook hebben de medewerkers werkbezoeken afgelegd en zijn zij getraind op het gebied van gesprekstechnieken.

2.2 Den Haag: het negatieve werkadvies

Den Haag kent drie typen vergunde prostitutie: raamprostitutie, clubs en escort. De raamprostitutie vindt plaats in twee straten: de Geleenstraat (doorlopend in de Hunsestraat) en de Doubletstraat. In de Kadernota Prostitutiebeleid van de gemeente Den Haag (2009) vinden we de volgende gegevens over prostitutie in de stad. In 2009 waren er in deze straten 41 exploitanten met in totaal 335 ramen (Gemeente Den Haag, 2009, p. 3). Voorheen was er een derde straat, de Poeldijksestraat, maar in 2004 zijn deze ramen gesloten. Er zijn 30 clubs in Den Haag en circa 12 escortbedrijven. Daarnaast is er een aantal sauna's en massagesalons waar prostitutie plaatsvindt. De omvang van de niet vergunde prostitutie is onduidelijk. Het is bij de gemeente bekend dat er nog ongeveer acht straatprostituees actief zijn in de stad. Daarnaast worden er jaarlijks circa 70 bedrijven zonder vergunning en thuisprostituees opgespoord (Gemeente Den Haag, 2009, p. 3-4).[21]

2.2.1 Totstandkoming en beleidscontext

De gemeente Den Haag en de politie Haaglanden zijn vanaf januari 2012 gezamenlijk gestart met een initiatief om in een vroeg stadium bestuurlijk op te kunnen treden wanneer signalen van mensenhandel bestaan. Dit heet het negatief werkadvies (NRMSGK, 2013, p. 82, 83). De aanleiding voor dit initiatief was dat de politie Haaglanden regelmatig signalen van mensenhandel opving die te 'zacht'

---

[21] De Kadernota van de gemeente Den Haag is te vinden op: www.hetccv.nl/binaries/content/assets/ccv/instrumenten/prostitutiebeleid/den-haag---kadernota-prostbel-2009-2012.pdf, geraadpleegd september 2014.

waren voor een strafrechtelijk opsporingsonderzoek (NRMSGK, 2013, p. 83). De afdeling commerciële zeden van de politie in Den Haag houdt zich bezig met de opsporing van mensenhandel en treedt tevens op als toezichthouder prostitutie namens de gemeente. In deze hoedanigheid voeren ze bestuurlijke controles uit in de prostitutie. Deze controles zijn gericht op illegaliteit (verblijfstitel), minderjarigheid en onvrijwilligheid onder prostituees. De controles bestaan uit (intake) gesprekken met nieuwe prostituees voordat ze aan het werk gaan en controles op de werkplek van prostituees die reeds werkzaam zijn. Uit deze controles kwamen regelmatig vermoedens van mensenhandel naar voren. Door gebrek aan medewerking van de mogelijke slachtoffers en gebrek aan verdere informatie had de politie vaak geen middel om op te treden. De informatie was vaak te beperkt om een opsporingsonderzoek te starten. Uit onvrede hierover en over het feit dat exploitanten deze prostituees wel werkruimten verhuren, is de politie in overleg getreden met de gemeente. Hieruit is het idee ontstaan om exploitanten te voorzien van een werkadvies ten aanzien van prostituees waaraan zij werkruimte verhuren of die zij in dienst hebben. Wanneer uit intakegesprekken of controles het beeld ontstaat dat sprake is van mensenhandel, kan de politie de exploitant een negatief werkadvies geven ten aanzien van de betreffende prostituee. De exploitant van de seksinrichting krijgt dus het advies om iemand niet in zijn of haar bedrijf te laten werken. Gebeurt dit wel dan worden de vergunningsvoorwaarden overtreden en kan de gemeente bestuurlijk optreden door het bedrijf (tijdelijk) te sluiten. Er zijn tot dusver geen criteria opgesteld op grond waarvan een negatief werkadvies wordt gegeven.

2.2.2 Doelstelling

De doelstelling van het negatief werkadvies is het voorkomen dat vrouwen waarvan de politie het aannemelijk acht dat ze slachtoffer zijn van mensenhandel in de prostitutie aan het werk gaan. De doelstelling van de aan het negatief werkadvies verbonden contactmoment zelf, het intakegesprek (ook wel informatief gesprek genoemd), is het verkrijgen van informatie op basis waarvan is vast te stellen of mogelijk sprake is van mensenhandel.

2.2.3 Beleidsredenering

Op basis van interviews met de bedenkers van het negatief werkadvies hebben we de volgende beleidsredenering opgesteld. Het negatieve werkadvies is ontstaan als antwoord op bestaande onvrede over het niet kunnen acteren in situaties waarin wel veel zorgen bestaan. De veronderstelling hierbij is dat het intakegesprek informatie oplevert, eventueel in combinatie met informatie uit het politiesysteem, op basis waarvan kan worden geconstateerd dat het aannemelijk is dat iemand slachtoffer mensenhandel is. Deze veronderstelling is gebaseerd op ervaringen die zijn opgedaan tijdens prostitutiecontroles waarbij er tijdens deze gesprekken signalen van uitbuiting naar voren komen. Een andere veronderstelling hierbij is dat wanneer exploitanten een negatief werkadvies krijgen van de politie, ze geen kamer verhuren aan de betreffende prostituee of haar niet in de seksinrichting laten werken en dat daarmee mensenhandel wordt voorkomen.

2.2.4 Werkwijze

In Den Haag is het gebruikelijk dat kamerverhuurders de toezichthouders van de commerciële zedenpolitie (CZ) bellen als een nieuwe huurder zich bij hen meldt. Dit gebeurt op basis van een 'stilzwijgende afspraak' tussen de kamerverhuurders en de

politie. Op deze manier kan de politie voordat iemand aan het werk gaat, controleren op illegaliteit (verblijfstitel) en minderjarigheid en middels een informatief gesprek en observaties een beeld krijgen van eventuele onvrijwilligheid of uitbuiting. Op basis van dit gesprek en eventuele aanvullende informatie komt de politie tot een werkadvies.
Als er sterke aanwijzingen voor mensenhandel zijn, volgt een negatief werkadvies. Dit betekent dat de exploitant wordt geadviseerd de betreffende persoon geen werkruimte te verhuren. Het negatief werkadvies wordt dus aan de exploitant gegeven. De exploitant krijgt om privacy-redenen alleen de uitkomst van het gesprek te horen, niet de redenen achter het advies. Ook wanneer prostituees al aan het werk zijn, kan verkregen informatie aanleiding geven tot een negatief werkadvies. De toezichthouders van de politie voeren regelmatig controles uit in de prostitutiebranche.
Wanneer de exploitant een negatief werkadvies krijgt, wordt de betreffende prostituee een aantal opties geboden. Ze kan met de politie mee om aangifte te doen en de politie kan bedenktijd organiseren (bij buitenlandse vrouwen). Daarnaast kan de politie terugkeer naar het land van herkomst faciliteren via de Internationale Organisatie voor Migratie (IOM). Na een week zal opnieuw een contactmoment plaatsvinden bij de hulpverlening (Spot 46), waar de politie spreekuur houdt. Daar kan ze een reactie geven en wordt eventueel een heroverweging van het werkadvies gemaakt. De politie kan, als daar aanleiding toe is, een negatief werkadvies omzetten naar 'aandacht'. Tevens worden tijdens dit tweede gesprek mogelijke vervolgstappen besproken en wordt de prostituee 'overgedragen' aan de hulpverlening. Op de manier waarop de doorverwijzing naar de hulpverlening in de praktijk verloopt gaan we in hoofdstuk 3 dieper in (zie paragraaf 3.9 over nazorg).
Van elk negatief werkadvies wordt een proces-verbaal van bevindingen opgemaakt. Dat is een gespreksverslag met bevindingen, eventueel aangevuld met informatie uit het politiesysteem. Deze processen-verbaal worden opgeslagen in het informatiesysteem van de politie en zijn landelijk op te vragen (via BlueView). Momenteel wordt in samenwerking met het RIEC gewerkt aan de ontwikkeling van een risicotaxatie-instrument ten aanzien van het negatieve werkadvies. Een dergelijk instrument zou moeten bijdragen aan de objectivering van de werkadviezen en de verslaglegging van de negatieve werkadviezen eenduidiger kunnen maken.
Er is dit jaar het een en ander veranderd in de organisatie van het toezicht op de prostitutie in Den Haag. De toezichthouders zijn ondergebracht bij het gemeentelijke Haags Economisch Interventie Team (HEIT), waardoor ze integrale controles kunnen uitvoeren, samen met andere diensten. Het idee is om in de toekomst te gaan werken met een spreekuur in plaats van de intakegesprekken op locatie.

2.3 Amsterdam: intake, toets op zelfredzaamheid en het negatieve werkadvies

In Amsterdam zijn er drie typen vergunde prostitutie: raamprostitutie, clubs en escort. De raambordelen bevinden zich in drie gebieden: het Wallengebied, het Singelgebied en de Ruysdaelkade. Het Wallengebied is het grootste gebied en strekt zich uit rond de Oudezijds Voorburgwal, de Oudezijds Achterburgwal en het Oudekerksplein. Het Singelgebied en de Ruysdaelkade zijn kleiner van omvang (Van Wijk et al, 2010). In de drie gebieden met raamprostitutie zijn 57 exploitanten actief met in totaal 409 ramen (Van Wijk et al, 2010, p. 36; Factsheet Prostitutie Amsterdam, 2013). Daarnaast zijn er 16 bordelen (clubs en privéhuizen) en 25 escortbedrijven gevestigd in de stad (Factsheet Prostitutie Amsterdam, 2013). Thuisprostitutie is in Amsterdam toegestaan en niet vergunningsplichtig als het niet

bedrijfsmatig plaatsvindt (Van Wijk et al, 2010, p. 15). Geschat wordt dat er jaarlijks 7000 prostituees werkzaam zijn in Amsterdam (Factsheet Prostitutie Amsterdam, 2013).

2.3.1 Totstandkoming en beleidscontext

In Amsterdam zijn exploitanten sinds medio 2013 verplicht om intakegesprekken met prostituees te voeren. Dit is in de APV opgenomen (art. 3:30, eerste lid onder b). Het intakegesprek vormt een toets op de zelfredzaamheid van prostituees en is een onderdeel van het Programma Prostitutie wat een 'einde moet maken aan de misstanden, uitbuiting, dwang en mensenhandel in de prostitutiebranche' (Gemeente Amsterdam, 2014). De toets op de zelfredzaamheid is een onderdeel van het barrièremodel. Het idee is dat door te voorkomen dat kwetsbare personen instromen in de prostitutie en door de werkzaamheden van mensenhandelaren tegen te gaan, barrières worden opgeworpen. Daarnaast moet voorlichting zorgen voor preventie op de lange termijn (Gemeente Amsterdam, 2014). Bij twijfel over de zelfredzaamheid van de prostituee na een intakegesprek, moesten exploitanten aanvankelijk doorverwijzen naar een onafhankelijk adviesteam en volgde een adviesgesprek. Het adviesteam kon bij onvoldoende zelfredzaamheid een negatief werkadvies geven (Gemeente Amsterdam, 2013c). Gedurende de looptijd van het onderzoek is de werkwijze op een aantal punten aangepast. We zullen deze hieronder bespreken.
De invoering van een verplicht intakegesprek maakt onderdeel uit van het voorgestelde prostitutiebeleid om misstanden in de sector aan te pakken (Gemeente Amsterdam, 2012). De misstanden die de gemeente wil aanpakken zijn mensenhandel (dwang en uitbuiting), overtredingen van vergunningvoorschriften en onacceptabele arbeidsomstandigheden van prostituees. Voorbeelden die worden genoemd zijn misstanden die te maken hebben met de verhouding tussen prostituees en exploitanten. Het gaat dan om prostituees die verplicht worden om dubbele *shifts* te draaien of om bovenop de huur onderhands extra te betalen voor een werkplek. De gemeente wil om een gerichte aanpak van misstanden mogelijk te maken meer zicht krijgen op de branche. Opvallend is dat de gemeente in de beleidsnota aangeeft daarbij juridische grenzen te willen opzoeken en jurisprudentie te willen uitlokken.
Een van de maatregelen waar de gemeente op inzet is het vergoten van de verantwoordelijkheid van exploitanten om misstanden in hun bedrijf tegen te gaan. In de nieuwe Amsterdamse regels staat dat exploitanten een bedrijfsplan moeten opstellen. Hierin moet worden beschreven hoe misstanden worden tegengegaan. Verder is een verplicht contactmoment tussen de prostituee en de exploitant (of beheerder) opgenomen in de APV. De exploitant dient er zorg voor te dragen dat met iedere prostituee een intakegesprek wordt gevoerd, waarin hij zich ervan vergewist dat de prostituee voldoende zelfredzaam is (art. 3:30 APV Amsterdam).[22] Bij zelfredzaamheid gaat het om de mate waarin de prostituee zelfstandig haar leven leidt en eigen keuzes kan maken. In de plannen werd voorgesteld dat de exploitant bij het intakegesprek een taaltoets uitvoert. Vrouwen moeten zich in een gangbare westerse taal verstaanbaar kunnen maken en deze begrijpen (Gemeente Amsterdam, 2012; Gemeente Amsterdam, 2013d). Dit is volgens de gemeente van belang omdat de exploitant of leidinggevende moet kunnen communiceren met de prostituees die in zijn of haar bedrijf werkzaam zijn. Hij of zij moet immers kunnen toetsen of de prostituee het vak vrijwillig uitoefent en moet kunnen uitleggen wat haar rechten en

[22] Daarnaast dient de exploitant te controleren of is voldaan aan regels omtrent leeftijd (min. 21 jaar), inschrijving Kamer van Koophandel etc.

plichten zijn, hetgeen de prostituee op haar beurt ook moet kunnen begrijpen. Ook is communicatie tussen toezichthouders en prostituees van belang, evenals het kunnen communiceren met klanten. Dat laatste is een voorwaarde om het beroep veilig te kunnen uitoefenen. Een prostituee moet immers klanten of bepaalde (seksuele) handelingen kunnen weigeren en moet in noodsituaties ook adequaat kunnen handelen, aldus de gemeente (Gemeente Amsterdam, 2013d; NRMSGK, 2013, p. 77-78).

Tegen deze voorstellen rezen in de gemeenteraad bezwaren (Gemeente Amsterdam, 2013b).[23] Er werd gevreesd dat de voorgestelde verantwoordelijkheid van exploitanten zou leiden tot meer controle en macht over prostituees. De gemeenteraad heeft een motie aangenomen om te onderzoeken of de intake en de taaltoets door een onafhankelijke instantie kunnen worden uitgevoerd (Gemeente Amsterdam, 2013b, p. 4). Tevens is een initiatiefvoorstel gedaan om een extra barrière op te werpen door het invoeren van het negatieve werkadvies bij signalen van mensenhandel.[24] Deze punten zijn in het beleid verwerkt en er is een onafhankelijk adviesteam aan de maatregelen toegevoegd. Het intakegesprek dient te worden gevoerd door de exploitant en in geval van twijfel kan worden doorverwezen naar dit adviesteam. Zij voeren een verdiepend gesprek en toetsen of de prostituee voldoende zelfredzaam is, daarnaast letten ze op signalen van mensenhandel. Het adviesteam kan eventueel een negatief werkadvies geven. De gemeente tracht hiermee de verantwoordelijkheid bij de exploitant te laten, maar zijn of haar macht niet toe te laten nemen.

Uit interviews komt naar voren dat de gemeente richtlijnen heeft opgesteld om de exploitanten te helpen bij het vormgeven van het intakegesprek (Gemeente Amsterdam, 2013d). Deze richtlijnen hebben op een aantal punten vragen opgeroepen bij de exploitanten over de privacy van de prostituees. Exploitanten hebben juristen ingeschakeld om hier naar te kijken. Doordat exploitanten volgens de richtlijn persoonlijke vragen moeten stellen die betrekking hebben op bijzondere persoonsgegevens, bijvoorbeeld over verslavingsproblemen, zou de privacybescherming van prostituees mogelijk in gevaar komen.[25] Door deze bezwaren werd de handhaving op het voeren van intakegesprekken uitgesteld. Later ontstonden ook twijfels over de positionering van het adviesteam. De uitwisseling van gegevens tussen het adviesteam en exploitanten was niet inhoudelijk. Deze diende om te verifiëren wie is doorverwezen. Hierin bleek echter al een privacy-risico te zitten aangezien het zijn van prostituee al een bijzonder persoonsgegeven is. Op dit moment (december 2014) bekijkt de gemeente hoe zij de werkwijze zo kunnen inrichten, dat de privacy-rechten van prostituees niet geschaad worden. Binnen het vormgeven van het contactmoment lijkt de gemeente in een spagaat te zitten, omdat ze enerzijds juist gegevens willen uitwisselen om een veelal kwetsbare groep te beschermen en anderzijds de privacy van dezelfde groep niet wil schaden. Gedurende deze verdere uitwerking is de werkwijze rondom het *doorsturen* naar het adviesteam tijdelijk gestaakt. De tijdelijke nieuwe werkwijze is als volgt omschreven op de website van de gemeente Amsterdam.[26] In het vervolg mag de exploitant geen vragen meer stellen die gaan over bijzondere persoonsgegevens (zoals het

---

[23] Gemeente Amsterdam, College van burgemeester en wethouders, Voordracht voor de collegevergadering van 28 mei 2013, nummer; BD2013-002414.

[24] Initiatiefvoorstel CDA Amsterdam. Nieuwe barrières voor mensenhandel en uitbuiting in de Prostitutie. M. Shahsavari, 16 januari 2013.

[25] Het probleem is dat een exploitant vragen stelt over bijzondere persoonsgegevens, er vervolgens een verslag van moet maken en die informatie weer door derden, namelijk de toezichthouders, is in te zien.

[26] Bron: www.amsterdam.nl/zorg-welzijn/programma/algemene-artikelen/intake-zorgplicht/, geraadpleegd februari 2015.

seksuele leven en de geestelijke en fysieke gezondheid). Vragen over verslavingen en cognitieve vermogens vallen hier ook onder, aldus de website van de gemeente. De zorgplicht van de exploitant blijft wel overeind. De gemeente vindt het belangrijk dat exploitanten in de gaten houden of het goed gaat met de sekswerkers in het prostitutiebedrijf. Als de exploitant na het intakegesprek nog twijfels heeft over de zelfredzaamheid van de prostituee, dan kan hij voorlopig in plaats van doorsturen, advies inwinnen bij het Adviesteam Prostitutie Amsterdam. Zonder de naam en verdere gegevens van de prostituee te noemen, kan hij advies krijgen van zorgprofessionals. De exploitant besluit vervolgens zelf of hij of zij zaken doet met de prostituee.[27]

2.3.2 Doelstelling

De invoering van een intakegesprek heeft als doel om te voorkomen dat nieuwe niet-zelfredzame personen instromen in de prostitutiebranche. Een ander doel is het tijdig constateren van signalen van dwang, drang en uitbuiting zodat kan worden ingegrepen (Gemeente Amsterdam, 2014). De doelstelling van het intakegesprek met de exploitant, is het verkrijgen van inzicht in de zelfredzaamheid van vrouwen en in mogelijke signalen van dwang of uitbuiting voordat ze aan het werk gaan in de prostitutie. Daarmee vormt de intake een controle op zelfstandigheid, vrijwilligheid en veiligheid.
De doelstelling van het tweede contactmoment, het adviesgesprek bij het onafhankelijk adviesteam zoals dat in de oorspronkelijke plannen is opgenomen, is het beoordelen van de zelfredzaamheid van prostituees. Door het contactmoment kan tevens inzicht verkregen worden in de (onzichtbare) doelgroep. Het gaat dan om inzicht in problemen (waaronder dwang en uitbuiting) en de zorgbehoefte van deze groep. Andere doelen zijn het verstrekken van informatie over hulpverlening en het doorverwijzen bij specifieke hulpvragen en problemen.

2.3.3 Beleidsredenering

Aan de keuze voor de invoering van een verplicht intakegesprek, een toets op zelfredzaamheid en het negatieve werkadvies ligt een aantal veronderstellingen ten grondslag. Op basis van interviews met de bedenkers en beleidsstukken van de gemeente Amsterdam kunnen we de volgende veronderstellingen benoemen.
De kern van de maatregel is het toetsen van de zelfredzaamheid van prostituees. De gemeente veronderstelt namelijk dat onvoldoende zelfredzaamheid leidt tot een verhoogde kwetsbaarheid voor afhankelijkheid en uitbuiting. En omgekeerd, dat zelfredzame personen in staat zijn om zelf keuzes te maken over de uitoefening van het werk en in staat zijn om binnen het werk goed voor zichzelf te zorgen (Gemeente Amsterdam, 2014, p. 2). De veronderstelling is dan ook dat met een focus op zelfredzaamheid potentiele en daadwerkelijke slachtoffers van mensenhandel sneller worden herkend (Gemeente Amsterdam, 2014, p. 2). De gemeente veronderstelt dat een contactmoment informatie oplevert om de zelfredzaamheid van prostituees te kunnen beoordelen. Het uitgangspunt hierbij is dat er een belangrijke verantwoordelijkheid ligt bij exploitanten voor het vroegtijdig signaleren van dwang en uitbuiting (Gemeente Amsterdam, 2014). Een veronderstelling hierbij is dat exploitanten de zelfredzaamheid van prostituees kunnen beoordelen en twijfelgevallen zullen doorsturen naar het adviesteam. Verder veronderstelt de gemeente dat het identificeren en weren van onvoldoende zelfredzame personen uit de vergunde prostitutiebranche ervoor zou moeten zorgen dat er uiteindelijk alleen zelfredzame

---

[27] Bron: www.amsterdam.nl/zorg-welzijn/programma/algemene-artikelen/intake-zorgplicht/, geraadpleegd februari 2015.

personen werken en dat dit bijdraagt aan het voorkomen dat misstanden plaatsvinden.

2.3.4 Werkwijze

De verplichting van de exploitant om een intakegesprek te voeren met prostituees geldt voor alle verschillende vergunde prostitutiebranches (raam, escort, club). Tijdens dit intakegesprek moet de exploitant zich vergewissen van voldoende mate van zelfredzaamheid en vaststellen dat geen sprake is van dwang of uitbuiting. Daarnaast dient de exploitant te controleren of iemand voldoet aan een aantal eisen om te mogen werken in de prostitutie.[28] Om vast te stellen of sprake is van dwang, uitbuiting of onvoldoende zelfredzaamheid diende de exploitant aanvankelijk aandacht te besteden aan een aantal zaken. Dat zijn indicatoren van mensenhandel, de taalvaardigheid, kennis van rechten en plichten, gezondheid, verslaving en het verstandelijk vermogen (Gemeente Amsterdam, 2013c, p. 3). De exploitant dient in de bedrijfsadministratie te kunnen laten zien dat hij zich heeft vergewist van de mate van zelfredzaamheid, zodat toezichthouders hierop kunnen controleren. Bij twijfels over de zelfredzaamheid diende de exploitant de prostituee aanvankelijk aan te melden bij het adviesteam.[29] De exploitant belt met het adviesteam en geeft de gegevens van de prostituee door. De vrouw moet dan vervolgens zelf het adviesteam bellen om een afspraak te maken voor een gesprek in het stadhuis. Het adviesteam bestaat uit twee psychologen en heeft zowel ervaring met mensenhandel als met zorg en hulpverlening. Het adviesteam heeft een gesprek met de vrouw op het stadhuis. Voor aanvang van het gesprek dient de prostituee een toestemmingsverklaring te ondertekenen. Hiermee verklaart zij de informatie in het gesprek vrijwillig te hebben verstrekt en toestemming te verlenen om deze beschikbaar te stellen voor politie en justitie. Het adviesteam beoordeelt tijdens het gesprek de mate van zelfredzaamheid. Bij twijfel over taalvaardigheid wordt een taaltoets afgenomen. De taaleis die gesteld is, is minimaal niveau A2 van één van de talen Nederlands, Engels, Duits of Spaans. Voor andere aspecten van zelfredzaamheid wordt gebruik gemaakt van de zelfredzaamheidsmatrix.[30] Verder wordt in het gesprek aandacht besteed aan het beschikbare zorgaanbod en wordt gewezen op de faciliteiten van het Prostitutie & Gezondheidscentrum (P&G).
Als het adviesteam inschat dat iemand onvoldoende zelfstandig aan het werk kan, dan wordt een negatief werkadvies gegeven. Dit betekent dat de exploitant het advies krijgt de prostituee niet te laten werken. Doet hij dit toch en is er sprake van verwijtbaarheid, dan kunnen bestuurlijke maatregelen volgen en kan zijn vergunning uiteindelijk worden ingetrokken. Wanneer een negatief werkadvies is gegeven, wordt dit vastgelegd in een systeem dat toegankelijk is voor toezichthouders en de politie (via het RIEC[31]). Naast een negatief werkadvies of geen negatief werkadvies kan het adviesteam ook een tussenvorm geven, een *advies met voorwaarden.*[32] Een

---

[28] Het gaat om een controle van de formele eisen om te mogen werken in de prostitutie: minimumleeftijd van 21 jaar, gerechtigd tot het verrichten van arbeid, in bezit van geldige verblijfstitel, en een inschrijving bij de kamer van koophandel (als ze als zzp-er werkt) (Gemeente Amsterdam, 2013c, p. 3).

[29] Bij signalen mensenhandel moet de exploitant melding maken bij de politie. De Kamer van Koophandel kan prostituees ook doorverwijzen naar het adviesteam bij twijfels over de zelfredzaamheid.

[30] De zelfredzaamheidsmatrix is een instrument waarmee behandelaars, of onderzoekers de mate van zelfredzaamheid van een cliënt kunnen beoordelen.

[31] Alle negatieve werkadviezen worden gemeld bij de ketenregisseur misstanden prostitutie, via het beveiligde systeem van het RIEC (Gemeente Amsterdam, 2014, p. 10,11).

[32] Dit onderdeel, het advies met voorwaarden, is later toegevoegd aan het werkproces op basis van de eerste ervaringen die zijn opgedaan met de werkwijze rondom het negatieve werkadvies.

exploitant krijgt dan geen negatief werkadvies (de prostituee mag werken), maar de prostituee krijgt drie maanden de tijd om zaken te regelen of te verbeteren. Het kan bijvoorbeeld gaan om het regelen van een zorgverzekering of het verbeteren van iemands taalvaardigheid in het Engels. Na drie maanden is er opnieuw een adviesgesprek waarin wordt bekeken of aan de voorwaarden is voldaan. Bij een negatief werkadvies worden vrouwen door het adviesteam doorverwezen naar passende zorg.

Een prostituee kan geen bezwaar maken tegen de uitkomst van het adviesgesprek. Wel wordt de prostituee tijdens het adviesgesprek gewezen op de mogelijkheid om een klacht in te dienen bij de vertrouwensvrouw prostitutie van het P&G wanneer zij het niet eens is met het verloop of de uitkomst van het adviesgesprek.

Het Amsterdamse prostitutiebeleid en de totstandkoming ervan is uitvoerig gedocumenteerd. De regel dat een intakegesprek moet worden gevoerd is opgenomen in de APV (art. 3.30). De achtergrond en redenering achter de invoering is beschreven in een nota van uitganspunten (Gemeente Amsterdam, 2012).[33] Verder zijn voor de exploitanten richtlijnen opgesteld over hoe een intake in te richten en hier zijn tevens workshops over georganiseerd (Gemeente Amsterdam, 2013d). Van het gehele werkproces van de intake, de doorverwijzing naar het adviesteam en het negatieve werkadvies is een procesbeschrijving gemaakt. Ook het werkproces van het adviesteam is uitgewerkt. Hierin staat bijvoorbeeld nauwkeurig beschreven hoe te handelen bij verschillende scenario's (bijvoorbeeld bij enige twijfel), hoe de gegevens van prostituees te verwerken en hoe en naar wie doorverwijzingen mogelijk zijn (Gemeente Amsterdam, 2013c, 2014).

Het adviesteam bestaat uit twee gedragswetenschappers met een achtergrond in de jeugdhulpverlening. Zij zijn gedetacheerd bij de gemeente Amsterdam en werken onder de verantwoordelijkheid van de burgemeester (Gemeente Amsterdam, 2014, p. 7).[34] Ze noemen zichzelf ook wel 'zorgprofessionals'. Naast ervaring in de zorg zijn ze getraind in het werken met de zelfredzaamheidsmatrix en de taaltoets.

Aan het adviesteam is ook een functionaris van politie verbonden. Deze politiefunctionaris maakt geen deel uit van het adviesteam, maar kan direct aanschuiven als er tijdens het gesprek signalen zijn van mensenhandel (Gemeente Amsterdam, 2014, p. 7). De politiefunctionaris is verbonden aan de zedenpolitie, getraind in het signaleren van mensenhandel en kan landelijke politiesystemen bevragen. Door de verbondenheid van de politie aan het adviesteam kan de informatie die is verkregen tijdens de adviesgesprekken verwerkt worden in processen-verbaal. Deze processen-verbaal worden opgeslagen in het registratiesysteem van de politie. Zodoende kan landelijk worden nagegaan of een negatief werkadvies is gegeven. Ook is het hiermee mogelijk zicht te krijgen op de mate waarin prostituees elders aan het werk gaan (Gemeente Amsterdam (2013)c. p. 7).

2.4 Conclusie

In elke gemeente heeft het contactmoment een andere naam en een andere invalshoek. In Utrecht zijn dat registratie- en vergunningsgesprekken, in Den Haag het negatieve werkadvies, en in Amsterdam de intake, toets op zelfredzaamheid en het negatieve werkadvies. In Utrecht ligt de focus van het contactmoment primair op de signalering van mogelijke mensenhandel en op hulp en zorg, in Den Haag primair op de bestrijding van mensenhandel en in Amsterdam richt het gesprek zich primair op

33 Nota van uitgangspunten 2012-2017. Aanpak dwang en uitbuiting. Programma Prostitutie Amsterdam, december 2012.

34 Op dit moment (januari 2015) wordt de positionering van het adviesteam opnieuw bekeken.

de mate van zelfredzaamheid van prostituees. Deze verschillen hangen samen met de uitvoerders van de gesprekken en hun rollen en taken. In Utrecht is dat de GG&GD (de GG&GD heet tegenwoordig Volksgezondheid), in Den Haag de politie en in Amsterdam zijn het exploitanten en zorgprofessionals (van het adviesteam). Er zijn tevens verschillen in de consequenties die het contactmoment kunnen hebben voor prostituees. In Utrecht worden eventuele signalen van mensenhandel doorgegeven aan de politie. In Den Haag en Amsterdam worden exploitanten geadviseerd om een prostituee geen werkplek te verhuren bij signalen van mensenhandel (in Den Haag) of bij beperkte zelfredzaamheid (in Amsterdam). In Utrecht zijn de criteria die bepalen of iets een signaal van mensenhandel is ruim, alle zorgen worden doorgeven aan politie of hulpverlening. In Den Haag gaat het erom of de politie het aannemelijk vindt dat iemand slachtoffer van mensenhandel is en in Amsterdam bepaalt de ingeschatte mate van zelfredzaamheid of iemand al dan niet in de prostitutie aan het werk kan. Alle contactmomenten waren gedurende het onderzoek aan verandering onderhevig. Op basis van de ervaringen in de praktijk worden aanpassingen gedaan in de werkwijze. In alle gemeenten is men op zoek naar verbetering van het instrument waarbij men enerzijds wil kunnen optreden bij vermoedens en zorgen en men anderzijds stuit op juridische- en privacy-technische grenzen. Dit heeft doorgaans te maken met het belemmeren dat mensen aan het werk kunnen en de gronden of criteria daarvoor en met het uitwisselen van informatie die tijdens de contactmomenten is verkregen.

3 Intakegesprekken in de praktijk. Ervaringen van uitvoerders en betrokkenen

In het vorige hoofdstuk beschreven we de inrichting en werkwijzen rondom de contactmomenten. In dit hoofdstuk beschrijven we de *praktijkervaringen* van de uitvoerders van de contactmomenten. Ook de ervaringen van andere betrokkenen met deze werkwijzen komen aan bod. Het gaat dan bijvoorbeeld om hulpverleners. We gaan in op de manier waarop de contactmomenten in de praktijk verlopen. Vervolgens beschrijven we aan de hand van verschillende thema's de ervaringen die zijn opgedaan met de uitvoering van contactmomenten. Aan de orde komen de locatie van het gesprek, achtergrond en expertise van uitvoerders, registratie en uitwisseling van gegevens, oordeelsvorming en beslismomenten, mogelijkheden tot bezwaar, nazorg en gevolgen. De ervaringen van exploitanten en prostituees met deze gesprekken worden apart besproken in de volgende twee hoofdstukken.
De ervaringen met het registratiegesprek in Utrecht zijn opgedaan tussen 2011 en 2013, daarna zijn de locaties met raamprostitutie gesloten.[35] De vergunningsgesprekken voor de tippelzone in Utrecht worden gevoerd sinds 2005 en vinden nog steeds plaats. In Den Haag zijn sinds 2012 ervaringen opgedaan met de intakegesprekken en het negatieve werkadvies. In Amsterdam zijn sinds eind 2013 ervaringen opgedaan met het voeren van adviesgesprekken en met het negatief werkadvies door het adviesteam. Medio 2014 is de mogelijkheid om door te verwijzen naar het adviesteam tijdelijk stilgelegd omdat de werkwijze de privacy van prostituees onvoldoende zou beschermen.

3.1 Utrecht: het registratie- en vergunningengesprek in de praktijk

In het registratie- en vergunningsgesprek staat het geven van voorlichting centraal, tegelijkertijd is men alert op signalen die mogelijk kunnen duiden op mensenhandel of andere problemen. Uit de interviews komt naar voren dat de insteek van de GG&GD is om een 'prettig gesprek' te voeren. In dit gesprek willen ze een beeld krijgen van de prostituee, de omstandigheden waaronder het werk in de prostitutie gedaan gaat worden en eventuele problemen bespreken waarover de GG&GD informatie of doorverwijsmogelijkheden kan geven. In deze context komen ook mogelijke risico's op mensenhandel aan de orde. Het gesprek heeft niet zozeer het karakter van een vraaggesprek, maar meer dat van een persoonlijk gesprek, zo komt uit de interviews naar voren.
Allereerst wordt de vrouwen gevraagd om een registratieformulier in te vullen. Op dit formulier moeten naam en adresgegevens worden ingevuld. Vervolgens wordt informatie verstrekt aan de prostituees. Dit gebeurt zowel mondeling als in de vorm van verschillende folders.[36] Die folders bevatten informatie over uitbuiting, huisvesting, belastingregels voor raamprostituees, gezondheid, zorgverzekering, alarm- en politienummers en de contactgegevens van medische- en hulpverleningsinstanties. De informatie is in verschillende talen beschikbaar. Medewerkers van de

[35] In maart 2011 is men begonnen met de registratiegesprekken en per november 2011 is de handhaving van de registratieplicht gestart.

[36] Dit zijn: een informatieboekje 'Gezond & veilig werken in de raamprostitutie' van de gemeente Utrecht, de folder 'informatie voor raamprostituees' van de belastingdienst, de folder 'Prostitutie en uitbuiting' en 'Nieuw in Nederland, Europese arbeidsmigranten' van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, en een waardebon die ze kunnen inleveren bij het HAP, de huiskamer voor prostituees.

GG&GD geven aan dat de vrouwen de informatie nuttig vinden. Vanuit de hulpverlening wordt aangegeven dat de informatie voorziet in een behoefte. De folder 'prostitutie en uitbuiting' bevat een lijst met situaties die kunnen wijzen op uitbuiting. Een medewerker van de GG&GD bespreekt de punten op deze lijst tijdens het gesprek. Tevens wordt aangegeven dat wanneer prostituees zelf signalen krijgen ze terecht kunnen bij de stichting M (Meld Misdaad Anoniem). De gesprekken leveren doorgaans veel informatie op, alsdus de medewerkers.
Vervolgens vraagt een medewerker of ze nog ergens tegenaan lopen of ergens hulp bij nodig hebben. Doorgaans stellen de vrouwen dan hele praktische vragen als 'Kun je me helpen bij het activeren van mijn bankpas?', 'Weet je waar kinderopvang is?', of 'Kan ik ergens goedkoper wonen?'

3.2 Amsterdam: het gesprek met het adviesteam in de praktijk

Het gesprek bij het adviesteam in Amsterdam richt zich op het bepalen van de mate van zelfredzaamheid, dan wel de kwetsbaarheid van de prostituee. Het gesprek heeft daardoor een meer beoordelend of testend karakter of iemand aan een bepaalde norm van zelfredzaamheid voldoet.
Het gesprek bij het adviesteam begint al op de gang. De prostituee wordt opgevangen door de politiefunctionaris die verbonden is aan het adviesteam. Zij vraagt de vrouw om een toestemmingsformulier in te vullen. Vervolgens gaat de prostituee naar het kamertje van het adviesteam en stellen de twee zorgprofessionals van het adviesteam zich voor. Ze vertellen wie ze zijn en wat het adviesteam doet en leggen het beleid uit. Er wordt aan de prostituee gevraagd of ze weet waarom ze door de exploitant naar het adviesteam is doorgestuurd. De zorgprofessionals geven aan dat ze ervan uitgaan dat alles goed is, maar dat het gesprek kan uitmonden in een negatief werkadvies wanneer er twijfels of grote zorgen zijn. Daarnaast vertellen ze dat ze nagaan welke hulp er eventueel geboden kan worden. Er wordt een informatieboekje en verschillende folders verstrekt. Een van de zorgprofessionals vertelt het volgende over het belang van het verstrekken van deze informatie.

> *'Je bent er niet alleen om een beoordeling te geven, maar je geeft ze ook alle informatie die ze nodig hebben om in Amsterdam in de prostitutie te kunnen werken. We hebben genoeg vrouwen gezien die dat allemaal nog niet wisten.'*

Vervolgens stelt het adviesteam de vraag hoe de vrouw naar Nederland gekomen is. 'Hoe ben je ertoe gekomen om voor de prostitutie te kiezen?', 'Heb je al eerder gewerkt in de prostitutie?', 'Wat zijn je ervaringen met het werk in de prostitutie?', 'Wat kun je daarover vertellen?' Verder wordt er geïnformeerd naar het land van herkomst en de familiesituatie van de vrouw. De zorgprofessionals vertellen dat ze op deze manier een breed beeld krijgen van degene die voor hen zit.
Het adviesteam heeft speciaal voor deze gesprekken een gespreksleidraad ontwikkeld. In die gespreksleidraad komen de onderwerpen uit de zelfredzaamheidsmatrix aan de orde (zie kader). De zorgprofessionals zijn positief over het gebruik van de zelfredzaamheid-matrix.

> *'Ik heb het idee dat de zelfredzaamheid-matrix echt goed helpt met het maken van een inschatting of iemand zijn mannetje kan staan.'*

Naast de onderwerpen uit de zelfredzaamheid-matrix wordt in het gesprek nagegaan wat het taalniveau is. Als hier twijfel over is, wordt een taaltoets afgenomen. Wanneer het door een eventuele taalbarrière lastig is om te communiceren, gebruikt

het adviesteam ook wel pictogrammen. Door bijvoorbeeld naar een plaatje van een huis of een gezin te wijzen kan een vraag of gespreksonderwerp duidelijk gemaakt worden. Verder wordt in het gesprek nagegaan hoe het zit met het cognitief vermogen. Hiervoor gebruikt het adviesteam wanneer ze vermoeden dat er sprake is van een verstandelijke beperking, twee intelligentie *screeners*, de Moca en de SCIL. Dat zijn korte testjes van vijf minuten waarin bijvoorbeeld een rekenopgave gemaakt moet worden. Daarnaast vraagt het adviesteam of er een zorgverzekering is afgesloten. Het hebben van een zorgverzekering blijkt een belangrijke indicator voor de zelfredzaamheid prostituees. Een zorgprofessional zegt daar het volgende over.

> *'Een zorgverzekering is ook een goed voorbeeld. In de zelfredzaamheid-matrix wordt dat als één van de zwaartefactoren bepaald. Dat geeft je toegang tot zorg, en zorg maakt je zelfredzaam. Dat is een belangrijke.'*

Het belang van een zorgverzekering kwam in alle gemeente naar voren in de interviews. Naast uitvoerders, gaf ook een van de beheerders het belang hiervan aan. Daarnaast wordt er gesproken over zorg. Er wordt nagegaan welke zorg nodig is, welk zorgaanbod hierop aansluit en hoe er kan worden gezorgd dat de prostituee ook daadwerkelijk aankomt bij de zorg.

> *'We doen er alles aan om vrouwen in de zorg te krijgen.'*

De zelfredzaamheidsmatrix[37]

De Zelfredzaamheid-Matrix is een instrument om de zelfredzaamheid van kwetsbare mensen te meten. Het instrument is ontwikkeld door de GGD Amsterdam naar Amerikaans voorbeeld. In een factsheet van de GGD Amsterdam is te lezen dat de Zelfredzaamheid-Matrix een geordend systeem is waarbij aan elf domeinen van het dagelijks leven (zoals bijvoorbeeld inkomen en huisvesting) een waarde voor zelfredzaamheid wordt toegekend. Zelfredzaamheid is dan de uitkomst van vaardigheden, omstandigheden en beweegredenen om goed in het dagelijks leven te functioneren. De matrix kent vijf niveaus van zelfredzaamheid, van minimale zelfredzaamheid, waardoor de persoon een acuut probleem heeft, tot volledige zelfredzaamheid. In de matrix worden voor elk domein en elk niveau van zelfredzaamheid criteria geformuleerd. Bijvoorbeeld op het domein inkomen, gaat het om het hebben van inkomen, de soort inkomstenbron, het bestedingspatroon, en eventuele schulden bij het bepalen van de mate van zelfredzaamheid. De informatie om de zelfredzaamheid te bepalen is doorgaans afkomstig van een cliënt zelf. In een gesprek vraagt de beoordelaar naar de huidige situatie, eventuele problemen en wat iemand doet om die problemen op te lossen. Eventueel kan aanvullende informatie van andere instanties of expertise van collega's worden gebruikt ter aanvulling (GGD Amsterdam, 2011).
De zelfredzaamheid-Matrix is een bewerking van de Amerikaanse Self-Sufficiency Matrix (SSM), uit 2004. Verschillende Amerikaanse staten hebben die SSM aangepast aan hun informatiebehoefte en toegepast in de daklozenzorg en armoedebestrijding (GGD Amsterdam, 2011). De domeinen van de zelfredzaamheid-matrix die door het adviesteam worden nagelopen, zijn de volgende:

1. financiën
2. dagbesteding
3. huisvesting
4. huiselijke relaties
5. geestelijke gezondheid
6. lichamelijke gezondheid
7. verslaving
8. activiteiten dagelijks leven
9. sociaal netwerk
10. maatschappelijke participatie
11. justitie (in aanraking geweest met politie/justitie)
12. ouderschap (verantwoordelijk zijn voor kinderen van 0-18 jaar)

[37] De informatie in dit kader is gebaseerd op 'De Zelfredzaamheid-Matrix. Factsheet over het eenvoudig en gestandaardiseerd meten van zelfredzaamheid'. Een factsheet (nummer 7) van de GGD Amsterdam uit 2011. Redactie: A. Janssen, J. Osté, J. Vlierhuis, T. Fassaert, S. Lauriks en S. van Meeteren. Voor de matrix zelf wordt verwezen naar GGD Amsterdam. S. Lauriks, M.C.A. Buster, M.A.S. de Wit, S. van de Weerd, en G. Tichelaar.

Het adviesteam geeft aan dat het adviesgesprek een open gesprek is. Mocht er in het gesprek een vermoeden van mensenhandel ontstaan, dan kan de politiefunctionaris bij het gesprek aanschuiven. Het uiteindelijke oordeel wordt in het gesprek verteld aan de vrouw. Als er een taaltoets is afgenomen, moet de uitslag worden afgewacht (duurt meestal een paar dagen) en vindt de uitslag van het oordeel van het adviesteam in een volgend gesprek plaats. De uitslag wordt vervolgens ook aan de exploitant medegedeeld.

3.3 Den Haag: het gesprek met de zedenpolitie in de praktijk

Het gesprek met de zedenpolitie in Den Haag vindt plaats in het kader van toezicht en controle op de prostitutiesector en heeft een meer controlerend karakter dan het registratie- en het adviesgesprek. De controle is een middel om in contact te komen met de vrouwen, een manier om een gesprek te voeren en te kunnen observeren. Bij een controlegesprek wordt eerst het paspoort gecontroleerd. Vervolgens wordt nagegaan of er eventueel sprake is van dwang of uitbuiting. Er wordt bijvoorbeeld gevraagd; 'Wiens idee was het om dit werk te gaan doen?', 'Waarom in Den Haag?', 'Waar woon je?', 'Hoe heb je dat huis geregeld?' De zedenpolitie vat dit als volgt samen.

> *'We vragen naar informatie die kan leiden tot het vaststellen van mensenhandel.'*

De vragen zijn over het algemeen wat directer dan bij de gesprekken in de andere steden. Het gesprek is gericht op het signaleren van mensenhandel en de vragen zijn dit ook. Zo kan het voorkomen dat een politiefunctionaris vraagt om in de telefoon van de prostituee te mogen kijken. Een politiefunctionaris vertelt hierover het volgende:

> *'Ik zeg dan, 'mag ik je telefoon eens zien?'. Of 'mag ik je telefoonnummer, want als er eens iets is, dan kunnen we je bereiken?' Of ik vraag of ik even in haar telefoon mag kijken. Ze zijn geen verdachte, dus dat mogen we vragen, we lezen dan de berichten voor en de tolk aan de tolkentelefoon vertaalt dan.'*

Omdat de zedenpolitie het toezicht op de prostitutie uitvoert, vinden niet alleen gesprekken plaats voordat iemand in Den Haag aan het werk gaat. Ook wanneer prostituees al enige tijd aan het werk zijn, vinden gesprekken plaats. Soms zijn de omstandigheden rondom haar werk juist reden voor een extra gesprek. Als de zedenpolitie bijvoorbeeld constateert dat het niet goed lijkt te gaan met een prostituee.

3.4 Locatie van het gesprek

De contactmomenten verschillen als het gaat om de plek waar het gesprek plaatsvindt. Sommige contactmomenten vinden plaats bij de gemeente (Utrecht en Amsterdam), andere op de werkplek van de prostituee of in het kantoor van de exploitant (Den Haag). Aan alle mogelijkheden zijn voordelen verbonden, zo komt uit de interviews naar voren. De uitvoerders van contactmomenten waarderen het feit dat het gesprek op een neutrale locatie plaatsvindt. Hierdoor kunnen prostituees tijdens het gesprek niet in de gaten gehouden worden door anderen. Bovendien is een bijkomend voordeel van een gesprek op de locatie van de gemeente dat

vrouwen weten waar ze eventueel terecht kunnen voor hulp of informatie, omdat ze er al eens geweest zijn.
Gesprekken in Den Haag vinden plaats in het kantoor van de exploitant voordat een prostituee aan het werk gaat of op de werkplek van de prostituee. Hierdoor hoeft een prostituee nergens heen, de politie komt naar haar toe. Voor de politie is dit echter arbeidsintensief, zij moeten bij iedere nieuwe prostituee hun werk laten liggen en op pad. In de toekomst gaat dit veranderen en zullen de intakegesprekken in Den Haag op een locatie van de gemeente plaatsvinden.

3.5 Achtergrond en expertise van de uitvoerders

De intakegesprekken worden in de ene gemeente uitgevoerd door gemeentefunctionarissen, en in andere gemeente door politiefunctionarissen of zorgprofessionals. De achtergrond en functie van degene die het contactmoment uitvoert, bepaalt de bevoegdheden en de mogelijkheden tot bijvoorbeeld het registeren en delen van informatie. Uiteraard brengen de verschillende functies ook een bepaalde expertise met zich mee.
De registratiemedewerkers van de GG&GD in Utrecht zijn gemeenteambtenaren (en geen verpleegkundigen). In Utrecht bestond bij de GG&GD reeds ervaring met de doelgroep en om die reden is de uitvoering van het contactmoment daar belegd. De politiefunctionarissen die de contactmomenten in Den Haag uitvoeren werken bij commerciële zeden en houden zich onder meer bezig met zowel de uitvoering van opsporingsonderzoek naar mensenhandel als met het bestuurlijk toezicht op de prostitutie (in opdracht van de gemeente). Deze politiemensen zijn getraind op het gebied van mensenhandel, zeden, de omgang met slachtoffers en het hanteren van gesprekstechnieken. De uitvoerders van het adviesteam in Amsterdam bestaan uit zorgprofessionals (psychologen). Zij hebben ervaring in de hulpverlening en zijn getraind in het werken met de zelfredzaamheidsmatrix en de taaltoets.
In de interviews is naar voren gekomen dat bepaalde expertise en ervaring van degene die de gesprekken uitvoert een positief effect heeft op het resultaat. Geïnterviewden geven aan dat een goed beeld van wat mensenhandel nou precies is, van belang is om signalen op te kunnen vangen. Naast kennis van mensenhandel wordt in alle gemeenten ervaring met het voeren van moeilijke gesprekken, en kennis van gesprekstechnieken ervaren als een pre voor het uitvoeren van een contactmoment. Ook kennis van de specifieke regelgeving en beschikbare hulpverlening in de betreffende regio komt in alle gemeenten naar voren als pluspunt.[38]
Verder vinden uitvoerders van intakegesprekken die moeten uitmonden in een beslissing, ervaring met oordeelsvorming en diagnostiek van belang. Een uitvoerder zegt hierover:

> *'Je moet inzien of iemand manipuleert, je geeft niet een oordeel over zomaar iets.'*

---

[38] Door een aantal informanten is aangegeven dat er een spanningsveld bestaat wanneer een uitvoerder met een medische achtergrond en dus beroepsgeheim mensenhandel gaat signaleren en signalen zou moeten doorgeven. Bovendien zou de rol als vertrouwenspersoon op medisch vlak zich lastig kunnen verhouden tot de rol van uitvoerder van een contactmoment. Zie voor meer hierover ook de publicatie 'Voorstel Handreiking Signalering Mensenhandel voor medische beroepsgroepen in de gezondheidszorg' van Wijers en Albrecht (2013) in opdracht van Soaaids Nederland.

Verder worden ook feeling en betrokkenheid genoemd.

'Je kunt dit niet langs een vast format doen, het is mensenwerk.'

'Je hebt dus wel je opleiding, maar het is vooral gebaseerd op ervaring en betrokkenheid. Iedereen die hier werkt heeft een bepaalde gedrevenheid en betrokkenheid. Anders hou je dit niet vol.'

3.6 Registratie en uitwisseling van gegevens

Over de registratie van gegevens van prostituees is zowel landelijk als op gemeenteniveau discussie geweest. Uit de gesprekken die in het kader van de contactmomenten worden gevoerd, komt doorgaans veel informatie naar voren. In hoeverre registreren uitvoerders in de praktijk de informatie die in de gesprekken naar voren komt? In deze paragraaf beschrijven we in hoeverre deze informatie wordt vastgelegd, en in hoeverre deze informatie eventueel met andere instanties wordt gedeeld.

Utrecht
Naar aanleiding van het registratiegesprek in Utrecht wordt een aantal gegevens vastgelegd van de prostituees die op gesprek zijn geweest. Het gaat om naam, adres, BSN-nummer en KVK-nummer. Deze informatie wordt ingevoerd in een speciaal hiervoor ontwikkeld computersysteem.[39] Daarnaast kan een aantal kenmerken worden vastgelegd. Deze kenmerken (reden doorverwijzing, verblijfstatus, in- en uitschrijvingen, persoonskenmerken) zijn niet gekoppeld aan de naam van de prostituee. Er worden geen verslagen gemaakt van de registratiegesprekken. De informatie die wordt verkregen over de persoonlijke achtergrond van prostituees wordt dus niet vastgelegd.
Als er naar aanleiding van een registratiegesprek signalen van mensenhandel zijn dan worden deze niet geregistreerd maar doorgegeven aan de politie.[40] De Vereniging Vrouw en Recht merkt in een brief (7 april 2013) aan de Tweede Kamer (over de voorgestelde landelijke invoering van registratie) op dat 'het verstrekken van deze informatie aan de politie aanzienlijke risico's met zich meebrengt voor met name prostituees in wier land van herkomst prostitutie strafbaar is'. Zij vragen zich in dezelfde brief tevens af of deze constructie juridisch houdbaar is en kondigen aan om een procedure te beginnen als deze werkwijze officieel wordt ingevoerd.[41]
De registratiemedewerker heeft (via een beveiligde inlogcode) toegang tot alle gegevens die in het registratiesysteem zijn ingevoerd. Exploitanten, toezicht en handhaving en de politie hebben ook toegang tot het systeem. Deze toegang is beperkt. Als zij een registratienummer van een prostituee invoeren, dan zien ze alleen in het systeem een naam en geboortedatum, of de registratie actief is en tot wanneer.
Geïnterviewden geven aan dat er terughoudend wordt omgegaan met het vastleggen van informatie uit de registratiegesprekken. Zij geven aan dat dit te maken heeft met de bescherming van de privacy van prostituees. Daarnaast bestaat er bij

---

[39] De registratie wordt na het gesprek ingevuld door de registratiemedewerker aan de hand van het door de prostituee ingevulde formulier. Ze hebben er bewust voor gekozen om niet tijdens het gesprek op de computer te werken.

[40] Deze informatie wordt middels een signaalformulier verstuurd aan de divisie informatie van de politie, TMSI.

[41] Bron: www.vrouwenrecht.nl/wp-content/uploads/Brief-aan-TK-over-Novelle-WRP-7-april-2014.pdf, geraadpleegd oktober 2014.

de uitvoerders ook enige onduidelijkheid over wat er wel en niet vastgelegd mag worden naar aanleiding van de registratiegesprekken.

> *'Ik zou wel willen weten wat er precies wel en niet mag en zelf de vrijheid willen hebben om wat meer informatie op te slaan.'*

Een registratiemedewerker uit Utrecht vertelt dat het voor het werk wel handig zou zijn als er wel een verslag gemaakt wordt.[42]

> *'Het scheelt tijd dat er nu geen verslag wordt gemaakt, maar wanneer je iemand een volgende keer ziet, heb je geen informatie om terug te zien. Je kunt wel in het systeem zien of er signalen zijn geweest van mensenhandel, en of er een tolk nodig was. Zo kun je wel inschatten hoe de situatie was, maar je kunt niet terughalen of iemand kinderen heeft of getrouwd is. Een volgende keer kan je dus niet verder gaan op de informatie die je eerder hebt gehoord.'*

Den Haag: Vastlegging van informatie door de zedenpolitie
Terwijl gemeentefunctionarissen beperkt zijn in wat ze mogen vastleggen, is het vastleggen van informatie en het opbouwen van een informatiepositie voor de politie juist een kerntaak. Ze zijn hierop gericht en beschikken over verschillende registratiesystemen binnen de politie. De informatie in deze systemen kunnen ze tevens raadplegen en gebruiken in de afweging om tot het werkadvies te komen. Een politiefunctionaris zegt hierover:

> *'Je houdt toezicht, dus je moet zicht hebben.'*

Over de gesprekken die de prostitutiecontroleurs voeren met prostituees in het kader van de prostitutiecontrole, wordt in principe geen informatie vastgelegd.[43] Alleen bij een vermoeden van een strafbaar feit, bijvoorbeeld wanneer er signalen van mensenhandel zijn op basis van het gesprek, kan deze informatie worden vastgelegd in het politiesysteem. Wanneer een negatief werkadvies wordt verstrekt, wordt er wel informatie vastgelegd in een proces-verbaal van bevindingen. Dit is een verslag met daarin de bevindingen van de zedenpolitie.

Amsterdam: Verwerking van gegevens door het adviesteam
De wijze waarop het adviesteam omgaat met het vastleggen van informatie en het doorgegeven van informatie die uit de gesprekken naar voren komt, kent nog een aantal juridische onduidelijkheden.
De zorgprofessionals in dienst van de gemeente leggen veel persoonlijke informatie van prostituees vast in hun eigen administratie. Het gaat niet alleen om naam, geboortedatum en –plaats, maar ook om persoonlijke informatie die aan de hand van de besproken onderwerpen uit de zelfredzaamheidsmatrix naar voren is gekomen. Ook de reden van een eventueel negatief werkadvies wordt beschreven en

---

42 Terwijl de gemeentefunctionaris geen persoonlijke informatie of informatie over mogelijke indicaties van mensenhandel mag vastleggen, moeten exploitanten dit volgens de nieuwe APV straks wel gaan doen. In de nieuwe APV van Utrecht is opgenomen dat ook de exploitant een gesprek met iedere prostituee moet voeren en hier een verslag van moet maken. De tekst van de APV luidt: 'De exploitant en/of de beheerder voert met iedere prostituee voordat hij of zij voor het eerst in de seksinrichting werkzaam zal zijn een persoonlijk gesprek waarin de exploitant zich ervan dient te vergewissen dat de prostituee voldoende zelfredzaam is. Het verslag van dit intakegesprek maakt deel uit van de verplicht te voeren bedrijfsadministratie.' (APV gemeente Utrecht 3:11 lid 4).

43 Omdat de prostitutiecontrole een vorm van bestuurlijk toezicht is, mag niet alle informatie die wordt verzameld tijdens dit bestuurlijk toezicht op de prostitutie in het politiesysteem worden opgenomen.

vastgelegd. Alle prostituees waarover een negatief werkadvies is gegeven worden tevens in een beveiligd systeem gezet waar toezichthouders in kunnen. De politie en gemeentelijke toezichthouders kunnen dit zien, zodat ze dit kunnen gebruiken bij hun toezichthoudende taken. Verder wordt informatie over de achtergronden van prostituees anoniem, dus zonder namen, naar de gemeente gestuurd voor verdere beleidsontwikkeling. Het gaat dan om gemiddelde leeftijd, nationaliteit, de gegevens over de verwijzers, de gegevens over de adviezen, en de gronden voor de adviezen. De zorgprofessionals van het adviesteam hebben een beroepsgeheim, ze mogen inhoudelijk wat er besproken wordt in het adviesgesprek in principe niet delen. Om deze reden laten ze prostituees bij binnenkomst een toestemmingsformulier ondertekenen waarin ze toestemming geven om informatie door te geven aan politie en justitie. Op deze manier kan de aan het team verbonden politiefunctionaris aanschuiven bij het gesprek mochten er vermoedens van mensenhandel ontstaan. Zonder deze toestemming zouden de zorgprofessionals van het adviesteam geen informatie mogen delen met anderen mocht de informatie te maken hebben met een strafbaar feit. Andersom, als de politiefunctionaris verbonden aan het adviesteam informatie opzoekt in politie- of andere systemen, bijvoorbeeld ter controle van een opgegeven adres, dan mag ze die uitkomsten niet delen met de andere leden van het adviesteam. Zoals gezegd bestaat er juridische onduidelijkheid over de houdbaarheid van deze werkwijze. Op het moment van schrijven (september 2014) neemt de gemeente de werkwijze opnieuw onder de loep. De gemeente heeft het College Bescherming Persoonsgegevens hierbij betrokken en bekijkt de mogelijkheid om een ontheffing te vragen om op deze manier persoonlijke gegevens te kunnen uitwisselen. In de tussentijd kunnen exploitanten prostituees niet aanmelden voor een werkadvies bij het adviesteam. Wel kan het adviesteam door exploitanten benaderd worden voor advies, maar de werkwijze rondom het negatieve werkadvies is tijdelijk aangepast.
Naast de uitvoerders van de contactmomenten geven betrokkenen zoals de politie en de hulpverlening nog een aantal zaken aan als het gaat om registratie van informatie naar aanleiding van de intakes. Een politiefunctionaris vindt dat de informatie en de signalen die uit de gesprekken naar voren komen, vastgelegd moeten worden en landelijk deelbaar moeten zijn. Vanuit de hulpverlening wordt genoemd dat zij geen prostituees registreren en de werknamen van prostituees gebruiken. Nu er gesprekken plaatsvinden waar soms zorgen uit ontstaan en deze worden gedeeld met de hulpverlening, is het niet altijd duidelijk om welke prostituee het gaat, omdat de hulpverlening haar echte naam niet kent.
Wanneer het bieden van hulp en het signaleren van criminaliteit in hetzelfde gesprek plaatsvindt, kan dit bij registratie en het doorgeven van informatie dilemma's oproepen. Terwijl registratie van gegevens van nut kan zijn om adequate ondersteuning of zorg te kunnen bieden, roept dit de vraag op in hoeverre prostituees op de hoogte worden gesteld van het uitwisselen van gegevens met opsporingsdiensten. De interviews hebben geen eenduidig beeld opgeleverd van de mate waarin prostituees op de hoogte zijn of op de hoogte worden gesteld van het feit dat informatie die is verstrekt aan een gemeentefunctionaris van de GG&GD of aan een zorgprofessional vervolgens door de politie in opsporingsonderzoek gebruikt kan worden. Vaak wordt het wel medegedeeld, maar persoonsgegevens en soms andere informatie zijn dan al bekend. Daarnaast dient de vraag zich aan in hoeverre informatie die niet gedeeld wordt, wel kan worden opgevraagd door de politie voor strafrechtelijk opsporingsonderzoek.

3.7 Oordeelsvorming en ingewikkelde beslismomenten

In verschillende contactmomenten speelt het nemen van een beslissing over het al dan niet laten werken van een prostituee een rol (om daarmee misstanden te voorkomen). In Utrecht wordt besloten over een tippelvergunning en in de andere twee gemeenten moet worden besloten of een negatief werkadvies wordt gegeven. Op basis van het registratiegesprek in Utrecht werd tot dusver in principe geen oordeel gevormd over het wel of niet mogen werken in de raamprostitutie.[44]
In alle gemeenten komt naar voren dat de criteria of gronden waarop een besluit over al dan niet werken genomen wordt, ingewikkeld en multi-interpretabel zijn. Dit heeft te maken met de begrippen mensenhandel en zelfredzaamheid, die ingewikkeld zijn. Daarnaast zijn de precieze voorwaarden hiervoor niet overal zodanig uitgewerkt dat eenduidige beslissingen kunnen worden genomen. Geïnterviewde betrokkenen zeggen hierover:

'Vermoedens van signalen mensenhandel, het is allemaal heel discutabel en heel erg intuïtie.'

'Het punt is, wanneer vind je signalen mensenhandel genoeg om een vergunning te weigeren. Dat moet duidelijk worden bij de gemeente. Wanneer geef ik het wel af, en wanneer zijn er genoeg signalen dat ik het niet afgeef.'

Door het ontbreken van duidelijke richtlijnen over deze beslissingen, worden besluiten genomen op basis van persoonlijke inschattingen. De besluiten zijn daarmee persoonsafhankelijk en niet altijd eenduidig. Uit de interviews komt naar voren dat er in de praktijk soms geworsteld wordt met het nemen van besluiten over het al dan niet laten werken van prostituees.
In sommige gevallen is het voor de uitvoerders niet moeilijk om tot een beslissing te komen. De politie geeft het voorbeeld van een vrouw die een afwezige indruk maakt en die ze vervolgens de vraag stellen of ze weet in welk land ze is. Als het vervolgens stil blijft, is het voor de politie duidelijk dat ze daar niet op eigen initiatief staat. De zedenpolitie zegt hier verder het volgende over:

'Dat zijn meisjes die in Hongarije in de discotheek de verkeerde zijn tegengekomen. Die zijn de auto ingetrokken en die zijn gaan rijden. Dan weet je ook niet waar je naartoe gaat.'

Betrokkenen geven aan dat het negatief werkadvies wordt gegeven in gevallen waarbij het zeer aannemelijk is dat er sprake is van mensenhandel. 'Er moeten meerdere en hele duidelijke signalen zijn', aldus een betrokkene.
Bij het adviesteam draait de beoordeling om de zelfredzaamheid van prostituees. Ze gebruiken zoals gezegd een instrument om tot deze beoordeling te komen. Over de criteria voor zelfredzaamheid is nagedacht en het instrument is aangepast aan het werkterrein van het adviesteam. Het signaleren van mensenhandel is lastig en het

---

[44] Op basis van ervaringen die zijn opgedaan met de registratiegesprekken, wil de gemeente in de toekomst wel een registratie kunnen weigeren. Ze liepen er namelijk tegenaan dat ze zieke, verstandelijk beperkte vrouwen of vrouwen waarbij ernstige signalen van mensenhandel bestonden een registratienummer moesten geven. Dit riep het gevoel op dat ze als gemeente misstanden faciliteerden. In de toekomst zouden ze hierdoor bij ernstige vermoedens van mensenhandel de mogelijkheid willen hebben om de registratie te kunnen weigeren. Er zou dan sprake moeten zijn van 'hele sterkte aanwijzingen, niet alleen een niet-pluis-gevoel'. Later (in december 2013) zijn wel weigeringsgronden opgenomen in de APV, maar door sluiting van de ramen is hier nog geen ervaring mee opgedaan.

blijft soms bij een onderbuikgevoel of een vermoeden, het is niet concreet. Ze geven aan dat met behulp van de zelfredzaamheidsmatrix goed kan worden ingeschat of iemand zelfredzaam is.
In andere gevallen is het oordeel wat minder eenduidig. Los van bestaande lijsten met indicatoren van mensenhandel zijn bij de zedenpolitie geen criteria geformuleerd op basis waarvan er tot een oordeel gekomen dient te worden. Het beoordelen van de situatie en informatie is een persoonlijke inschatting van de betrokken uitvoerder van het instrument. Het gevolg hiervan is dat het instrument persoonsafhankelijk is. Het negatief werkadvies in Den Haag kan worden gegeven door verschillende mensen van het zedenteam. Wat hierbij op een gegeven moment naar voren kwam was dat de gesprekken en de beslissingen en de weergave in de processen-verbaal persoonsafhankelijk zijn. De ene politiefunctionaris besloot bijvoorbeeld 55 keer een negatief werkadvies te geven, terwijl een collega twee keer dit besluit nam. Los van het ontbreken van criteria is het op zich niet verwonderlijk dat het ingewikkeld is om op basis van een gesprek te kunnen beoordelen of sprake is van mensenhandel. In andere gevallen is een opsporingsonderzoek nodig om te achterhalen of sprake is van mensenhandel.
Ook in de interviews zijn persoonlijke verschillen naar voren gekomen in de beoordeling van omstandigheden waaronder wel of geen negatief werkadvies zouden worden gegeven. We illustreren dit aan de hand van het taalniveau van prostituees. Hierover zegt de ene politiefunctionaris: *'Ja, als je naar taal gaat kijken, dan kun je iedereen wel een negatief werkadvies geven.'* Een ander zegt hierover*: 'Geen taal, dan houdt het echt op.'*

Om deze verschillen zoveel mogelijk te voorkomen en om te beoordelen of de beslissing om een negatief werkadvies te geven terecht is, bekijken teamleiders van de politie de processen-verbaal die worden opgemaakt naar aanleiding van de negatieve werkadviezen. Daarnaast heeft de politie samen met het RIEC onderzoek in gang gezet naar manieren waarop het negatief werkadvies eenduidiger en objectiever gemaakt kan worden. Betrokkenen vanuit de hulpverlening merken op dat de besluitvorming rondom het negatieve werkadvies subjectief is. In dit licht vinden ze het extra problematisch dat prostituees geen bezwaar kunnen maken tegen de beslissing. Op de mogelijkheden tot bezwaar komen we verderop in dit hoofdstuk nog terug.
Ook het verschil in perceptie over wanneer er sprake is van een situatie van mensenhandel of uitbuiting maakt besluitvorming over al dan niet mogen werken lastig. Vanuit de hulpverlening kijkt men anders tegen deze oordeelsvorming aan. Geïnterviewde hulpverleners geven aan dat vrouwen die vrijwillig werken, maar wel een deel van hun geld afstaan, het stempel slachtoffer van mensenhandel krijgen en niet meer mogen werken. Een betrokkene zegt daarover:

> *'...die scheidslijn is daarin ook heel lastig. Voor hun is het heel normaal dat ze wat geld afstaan aan iemand die 'voor ze zorgt'. De perceptie die zij hebben is anders dan die van CZ [de zedenpolitie].'*

De zedenpolitie bevestigt dit. Ze vertellen over sommige prostituees:

> *'Je moet ze eerst gaan overtuigen van het feit dat het uitbuiting is.'*

De politie geeft ook het voorbeeld van een Roemeense vrouw met een universitaire opleiding. Ze verdiende in Roemenië € 300 per maand en hier € 500 à € 600 per dag. Zij moest daarvan de helft aan haar 'mensenhandelaar' geven, maar haar

perceptie hiervan ligt anders dan die van de politie. Een rechercheur vertelt hierover:

> *'Die zat me echt aan te kijken van 'jij bent gek, ik heb € 200 per dag, daar moet ik thuis een maand voor werken, ik kan mijn hele familie onderhouden nu. Dat soort discussies ging ik met haar krijgen, dat is echt lastig hoor. Maar die gozer, die pakte elke dag € 400 van haar af. Ik zei 'maar dat vinden we helemaal niet goed'. Daar snapte ze echt helemaal niets van.'*

De reactie van vrouwen op het negatief werkadvies laat dit verschil in perceptie ook zien. Zo vertelt een uitvoerder hoe prostituees doorgaans reageren op een negatief werkadvies:

> *'Negen van de tien worden heel boos, ze ontkennen het, zeggen dat het absoluut niet waar is, ze gaan huilen, ze zijn woedend. Dan kijk je elkaar aan als collega's, van kunnen we het verantwoorden. Dat is wel heel lastig. Sommige collega's vonden het niet kunnen wat we deden. Maar ja, wat wil je dan doen, voor het raam blijven staan, om te kijken hoe het met haar gaat? Emotioneel is het heel zwaar om een negatief werkadvies te geven.'*

Daarnaast speelt in de praktijk ook wel de discussie of het weigeren of intrekken van een vergunning de situatie van de betreffende prostituee zal verbeteren of juist verslechteren. Soms hebben betrokkenen de indruk dat iemand in het illegale (onvergunde) circuit, vanuit huis of via een vage vriend zal gaan werken, waardoor ze het moeilijk vinden om met deze wetenschap een vergunning te weigeren of in te trekken. Een politiefunctionaris zegt hierover:

> *'Het is altijd kiezen tussen slechten... Ik heb nooit het idee van nou dat is een topoplossing, zo gaan we het doen.'*

De politie wil echter wel optreden als zij ernstige zorgen hebben. Zo vertelt de politie:

> *'Maar we vinden wel dat we als overheid wat moeten doen. Absoluut staat haar belang hoog, maar als ik denk dat het niet goed met je zit dan stel ik jouw belang echt hoog maar ik ga je daar niet laten werken. Want het is niet in jouw belang dat je gaat werken. En dan geef je mij maar de schuld dat je niet kan werken, maar ik ga niet zeggen laat het maar gebeuren.'*

De hulpverlening ziet liever dat een prostituee wel kan blijven werken zodat ze haar situatie kan verbeteren:

> *'De maatregel zo uitvoeren, dan verplaats je het probleem alleen maar. Ik denk dat vrouwen er uiteindelijk alleen maar slechter van worden. Wij hebben bijvoorbeeld gezien dat een vrouw in een situatie van uitbuiting zat, een gedeelte van haar geld moest afstaan, ze woonde via een exploitant, ze was niet zorgverzekerd. En nu heeft ze een eigen woning, ze betaalt belasting, ze heeft een zorgverzekering, ze doet er een cursus naast, ze heeft overzicht over haar eigen inkomen. Dat is zo mooi. Ze komt hier regelmatig en kan nu internetbankieren. Dan zie je echt dat iemand groeit en straalt en heel blij is dat de situatie is verbeterd en het belang inziet van belasting betalen. Wij zien dat er veel welwillendheid is om het allemaal goed te regelen. Maar ze weten niet hoe. Ze*

worden nu van tevoren afgestraft omdat ze niet genoeg kennis hebben van hoe het werkt in Nederland. Met een negatief werkadvies.'

Tot slot vragen betrokkenen zich af in hoeverre de gemeente kan en mag beslissen over omstandigheden waaronder wel of niet gewerkt mag worden. '*Er zit iets discriminerends in'*, aldus een betrokkene.

Alleen of met z'n tweeën

Uitvoerders geven in de interviews aan dat ze het een grote meerwaarde vinden om te kunnen overleggen met een collega of iemand anders over de beslissing om iemand al dan niet een negatief werkadvies te geven. Uitvoerders vinden het dan ook prettig om de gesprekken met zijn tweeën te voeren.

'Het is ontzettend fijn om het samen te doen, want je kunt je oordeel bij elkaar toetsen, het versterkt het gevoel dat we een gedegen oordeel kunnen geven. We hebben het goed bij elkaar gecheckt.'

'Als we het unaniem eens zijn over voldoende gronden, dan geven we een negatief werkadvies en anders niet. Dat checken we heel erg goed bij elkaar.'

In de gesprekken waar oordeelsvorming niet direct een rol speelt, geven uitvoerders aan het juist prettig te vinden om het gesprek één op één te voeren. Als het gaat om een tippelvergunning komt het voor dat de uitvoerder de situatie niet vertrouwt. In zo'n geval vraagt ze om het oordeel van de politie. Het is een paar keer voorgekomen dat er dan een tweede vergunningsgesprek heeft plaatsgevonden met de politie erbij. Als ze het dan allebei niet vertrouwen kunnen ze een vergunning weigeren. Ze zeggen hierover:

'Daarvoor is wel wat meer nodig dan één medewerker die het niet vertrouwt. Zo'n beslissing is best ingrijpend voor de vrouwen. Soms klopt het echt niet, een vrouw die er ziek en oververmoeid uit ziet, bijna geen taal spreekt, met iemand anders mee komt, met dat soort signalen is de kans groot dat het niet goed zit. Dan komt de politie erbij en komt zij vaak tot dezelfde conclusie, dat is toch meer dan de mening van één persoon.'

Ontstaan van tussenvormen
In alle steden is genoemd dat er positieve ervaringen zijn opgedaan met het bieden van de mogelijkheid om naar aanleiding van het gesprek een aantal zaken te kunnen verbeteren, zonder de weigering om te werken. In sommige gevallen, vooral wanneer iemand al aan het werk is, ervaren de uitvoerders en ook anderen het als problematisch dat ze zorgen dat iemand niet langer kan werken. Hierdoor kan er juist een extra probleem ontstaan. Iemand heeft geen inkomen meer en is dan nog minder zelfredzaam of juist op anderen aangewezen. In Amsterdam is een extra optie toegevoegd aan het werkproces op basis van ervaringen met het negatief werkadvies in de praktijk. Hierdoor is het 'werkadvies met voorwaarden' toegevoegd. De gestelde voorwaarden kunnen bijvoorbeeld zijn het verbeteren van de Engelse taal of het afsluiten van een zorgverzekering. Een uitvoerder uit Amsterdam zegt hierover:

'We hadden eerst een negatief werkadvies en geen negatief werkadvies. Maar we merkten dat je sommige vrouwen dan een negatief werkadvies moet geven en

dat ze pas drie maanden later weer terug mochten komen. Terwijl ze datgene wat ze moesten regelen eigenlijk best naast het werken zouden kunnen doen.'

In Den Haag heeft een soortgelijke ontwikkeling zich voorgedaan. Daar ontstond de situatie dat er behoefte was aan een follow-up na een negatief werkadvies. Dit kwam gedeeltelijk voort uit onduidelijkheid die bijvoorbeeld bij de hulpverlening bestond over de gehanteerde criteria bij het negatieve werkadvies. Een hulpverlener vertelt hierover het volgende:

'CZ [de politie] zegt dan dat ze bijvoorbeeld een aantal dingen niet hebben geregeld. Of dat ze bepaalde dingen heeft gezegd, waardoor zij denken dat ze mogelijk slachtoffer van mensenhandel is. Dat was dan bijvoorbeeld dat iemand haar naar haar werk bracht, of dat ze een vriendje had. Of een combinatie. Of omdat ze niet haar telefoon wilde afgeven om haar sms'jes te laten lezen. Dus toen dachten wij, wat zijn dan de criteria voor een zelfstandig werkende sekswerker? Daarvan hebben we een lijst gemaakt. En dat hebben we ook besproken met CZ, zo van als iemand dit allemaal heeft geregeld, is dat in jullie ogen dan ook een zelfstandig werkende sekswerker? En kun je daar dan ook naartoe werken? En dat is in sommige gevallen ook wel gebeurd, dat er een aantal dingen geregeld zijn, waardoor ze wel mochten werken.'

Sinds begin 2013 wordt prostituees in Den Haag aangeboden om in geval van een negatief werkadvies een tweede gesprek aan te gaan. In dit gesprek, waarbij ook medewerkers van de hulpverlening (van Spot 46) aanwezig zijn, kan dan een reactie gegeven worden. De politie geeft aan dat ze dit dan meenemen en eventueel een heroverweging van het werkadvies kunnen maken. De politie kan, als daar aanleiding toe is, een negatief werkadvies omzetten naar 'aandacht'. Er zijn maar een paar personen die gebruik hebben gemaakt van een tweede gesprek. Een hulpverlener vertelt over deze gesprekken het volgende:

'De gesprekken die we hebben gehad, waren vrouwen die aangaven dat ze het niet vonden kloppen. We hebben daar een beetje bemiddelend in gestaan, als soort mediator. Van waarom denk je dat het niet klopt. Vrouwen geven dan aan dat ze niet meteen de waarheid hebben verteld, dat dit te maken heeft met vertrouwen. Dan krijg je beetje dat heen en weer. Uiteindelijk zit iedereen in dubio en de vrouw zit afwachtend haar lot af te wachten. En vervolgens zegt de politie dan dat ze haar toch niet kunnen laten werken. En dan gaat zo'n vrouw weg.'

'En er was een jonge Nederlandse vrouw die een aantal dagen na haar 18e verjaardag in de prostitutie ging werken. Die is na dat gesprek verdwenen en in een andere regio gaan werken. Na een tijdje is ze teruggekomen en heeft ze aangegeven dat ze met een fout vriendje zat. Dus er zijn ook gevallen geweest waarvan wij ook zeggen, van het klopt inderdaad niet. Het is een afhankelijk, beïnvloedbaar meisje, waarvan wij inderdaad denken misschien is ze slachtoffer van mensenhandel.'

Een gemeentefunctionaris uit Den Haag vertelt:

'Er kan een herziening van het werkadvies komen. Dat is denk ik wel een belangrijke follow-up.'

3.8 (On)mogelijkheden tot bezwaar tegen een negatief werkadvies

De uitkomsten van de verschillende intake- of adviesgesprekken, kunnen ervoor zorgen dat sommigen niet of niet langer als prostituee aan het werk kunnen. In Utrecht richt deze beslissing (het verwijderen van een registratie) zich op de prostituee zelf, waardoor zij hiertegen bezwaar kan maken. In Den Haag en Amsterdam richt de beslissing (het negatief werkadvies) zich op de exploitant. Het advies heeft consequenties voor de betreffende prostituee, maar is niet direct aan hem of haar gericht, waardoor bezwaar tegen het advies in principe niet mogelijk is.
In Utrecht kon een verstrekte registratie bij voldoende aanwijzingen van (slachtofferschap van) mensenhandel sinds 2013 worden verwijderd. De gemeente moest dan aankondigen dat ze voornemens is om de registratie te verwijderen en de betrokkene kan dan haar zienswijze geven. Het verwijderen van een registratie is zelden voorgekomen in Utrecht en van de mogelijkheid om bezwaar te maken is gedurende de looptijd van de registratieplicht geen gebruik gemaakt (gezien de recente invoering in 2013 is hiermee nog weinig ervaring opgedaan). Een van de nieuwe maatregelen in Utrecht betreft de uitbreiding van weigeringsgronden voor de registratie. De weigering van een registratie is een besluit in de zin van de Algemene Wet Bestuursrecht (Awb), waartegen bezwaar en beroep openstaat.[45]
In Den Haag is geen bezwaar mogelijk tegen het negatieve werkadvies. Prostituees die hierdoor niet aan het werk kunnen, hebben niet de mogelijkheid om dit aan te vechten. Een medewerker van de hulpverlening zegt hierover:

> *'We merkten dat er steeds meer negatieve werkadviezen werden gegeven. Dat merkten we doordat sekswerkers binnenkwamen die zeiden dat ze opeens niet meer mochten werken. 'Kunnen ze dat wel zeggen?' En 'ik ben helemaal geen slachtoffer van mensenhandel,' 'Wat moet ik nu doen? Ik wil eigenlijk praten met een advocaat', zeiden die sekswerkers. We hebben gekeken of een jurist daar iets mee kon doen, dat bleek lastig omdat er verder niets op papier staat.'*

Ook de politie geeft aan dat er wel eens iemand bezwaar wilde maken en een advocaat in de arm heeft genomen.

> *'Dus wij hebben ook wel eens een advocaat hier gehad, die kwam met die mevrouw hier naar toe en zei 'mijn cliënt begrijpt niet waarom ze niet mag werken'. Dan zei ik tegen die advocaat 'joh ik heb geen geheimen, lees het maar, en dan mag jij zeggen wat je er van vindt, of het terecht is of onterecht'. Nou, alle advocaten die hier tot nu toe geweest zijn die zaten te kijken en zeiden 'inderdaad, we gaan weer.'*

Een gemeentefunctionaris zegt hierover:

> *'Maar er is pas één prostituee geweest die een advocaat heeft meegenomen om bezwaar te maken. Op zich kun je natuurlijk geen bezwaar maken, want het is geen officieel besluit gericht op enig rechtsgevolg, Algemene Wet Bestuursrecht.'*

Ook vanuit de hulpverlening wordt opgemerkt dat er geen bezwaar mogelijk is. Iemand zegt hierover:

---

[45] Vergelijk Hoofdstuk 6 van de Algemene Wet Bestuursrecht, zie wetten.overheid.nl/BWBR0005537/Hoofdstuk6/geldigheidsdatum_10-12-2014

‘Ze kunnen op geen enkele manier bezwaar maken. Dat is allemaal helemaal niet geregeld. Waar zijn nu de rechten van de sekswerker? Ze moeten heel veel. Eigenlijk moet de exploitant heel veel, maar het wordt direct afgewend op de sekswerkers. Dat is wat er gebeurd.’

Na verloop van tijd is de werkwijze rondom het negatief werkadvies wat aangepast. Zoals we in de paragraaf hiervoor reeds beschreven, krijgen prostituees in Den Haag inmiddels een tweede gesprek aangeboden waarin ze een reactie kunnen geven.
In Amsterdam kan een prostituee geen bezwaar maken tegen de uitkomst van het adviesgesprek. Wel wordt de prostituee tijdens het adviesgesprek gewezen op de mogelijkheid om een klacht in te dienen bij de vertrouwensvrouw prostitutie van het Prostitutie & Gezondheidscentrum wanneer zij het niet eens is met het verloop of de uitkomst van het adviesgesprek.

3.9 Nazorg

Zoals in hoofdstuk 1 reeds genoemd, is de Nederlandse staat op basis van verdragsverplichtingen[46] gebonden aan de bescherming van personen waarvoor redelijke gronden bestaan dat diegene slachtoffer van mensenhandel is. In deze paragraaf gaan we in op wat dit betekent als het gaat om het identificeren van mogelijke slachtoffers tijdens contactmomenten. Daarnaast bekijken we wat er gebeurt er aan nazorg nadat er tijdens een gesprek problemen of aanwijzingen voor mensenhandel zijn gesignaleerd of wanneer een negatief werkadvies is verstrekt.
In Utrecht neemt het doorverwijzen naar hulp een belangrijke plaats in het gesprek in. Er wordt informatie gegeven over plaatsen waar gerichte hulp kan worden verkregen. Daarnaast wordt wanneer er bepaalde zorgen bestaan over iemand (die niet concreet genoeg zijn om aan de politie door te geven), de naam van de prostituee doorgegeven aan de hulpverlening met het doel om extra aandacht aan de betreffende prostituee te besteden. De hulpverlening geeft aan dat ze de betreffende prostituee soms niet kunnen vinden, omdat ze zelf met werknamen werken en niet met officiële namen.
In Den Haag is het bieden van nazorg na een negatief werkadvies in ontwikkeling. Zoals uit de voorgaande paragrafen naar voren kwam, bestond aanvankelijk beperkte nazorg. Inmiddels wordt na een negatief werkadvies doorverwezen naar de hulpverlening en een tweede gesprek aangeboden. De aankomst bij de hulpverlening is echter minimaal. Momenteel (oktober 2014) wordt bekeken hoe dit verder verbeterd kan worden. Hulpverleners in Den Haag zijn van mening dat een negatief werkadvies zonder nazorg ervoor zorgt dat prostituees nog afhankelijker worden van het netwerk waarin ze zich eventueel bevinden. Een van hen zegt hierover:

‘… dan kregen ze te horen dat ze maar naar Spot moesten gaan. ‘Zij kunnen je wel helpen,’ zeiden ze dan. Dus ze kwamen hier met irreële verwachtingen waar wij ook niet zoveel mee konden.’

In Amsterdam is het adviesteam sterk gericht op het doorverwijzen naar de zorg. Tijdens het gesprek wordt bekeken welke zorg nodig is en welk aanbod hier het best bij aansluit. Ook doet het adviesteam er veel aan om vrouwen daadwerkelijk aan te laten komen bij de zorg. Met de meeste vrouwen heeft een tweede gesprek plaatsgevonden. Hierbij is in een aantal gevallen gerichte hulpverlening uitgenodigd om

[46] Het gaat dan om het Raad van Europa-verdrag, de EU-Richtlijn mensenhandel en het Ransev-arrest.

aansluitend met de vrouw in gesprek te gaan. Het gaat dan bijvoorbeeld om het Amsterdams Coördinatiepunt Mensenhandel. In andere gevallen zijn prostituees voorzien van telefoonnummers van hulpinstanties of geadviseerd om naar het Prostitutie & Gezondheidscentrum (de hulpverlening) te gaan om daar ondersteuning te krijgen. Wanneer er veel zorgen bestaan dan moet het adviesteam deze zorgen doorgeven aan de ketenregisseur zorg. Het adviesteam vertelt hierover:

> *'Wat we heel erg belangrijk vinden is dat we de link naar zorg hebben. We hebben met een aantal zorgpartners in Amsterdam een nauwe samenwerking en ook directe lijntjes. Dus mocht het nodig zijn dan kunnen we direct bellen, al in het gesprek, om een zorgpartner er bij te betrekken, eventueel uit te nodigen aan tafel. Dat is wel heel erg prettig. Dat kunnen we ook in het veld vertellen en ook naar de exploitanten toe omdat die zich wel zorgen maken.'*

Ondanks de focus op het doorgeleiden naar zorg, komt een groot deel van de doorverwezen vrouwen niet bij de zorg aan.[47] Dit heeft volgens betrokkenen verschillende oorzaken. Enerzijds zou de zorg beter moeten aansluiten bij wat deze vrouwen nodig hebben. Zo heeft het doorverwijzen naar het Prostitutie en Gezondheidscentrum niet veel nut voor vrouwen die niet kunnen gaan werken in de prostitutie, daar is deze instantie immers op gericht. Anderzijds zou het te maken hebben met het nog niet toe zijn aan het accepteren van hulp of het vertellen van het hele verhaal.

Verder kan ook het advies met voorwaarden (zie paragraaf 3.7), met bijvoorbeeld de mogelijkheid om een cursus Engels te volgen, gezien worden als een vorm van nazorg.

3.10 Conclusie

De ervaringen van de uitvoerders en andere betrokkenen bij de contactmomenten zijn divers. De intake- of adviesgesprekken worden in de ene gemeente uitgevoerd door gemeentefunctionarissen en in andere gemeente door politiefunctionarissen of zorgprofessionals. De expertise die volgens uitvoerders van belang is bij de uitvoering van een contactmoment betreft kennis van mensenhandel, ervaring met het voeren van moeilijke gesprekken, ervaring met gesprekstechnieken, kennis van de specifieke regelgeving en beschikbare hulpverlening, ervaring met oordeelsvorming en diagnostiek en betrokkenheid bij de doelgroep. De achtergrond en functie van degene die het contactmoment uitvoert, bepaalt de bevoegdheden en de mogelijkheden tot bijvoorbeeld het registeren en delen van informatie. Zo zijn registratiemedewerkers van de gemeente Utrecht beperkt in wat ze mogen vastleggen. Ze leggen naam- en adresgegevens vast, maar geen persoonlijke informatie. Eventuele

---

[47] Ook uit onderzoek van de Nationaal rapporteur Mensenhandel blijkt dat de procedurele weg die een slachtoffer na signalering aflegt, 'nog vol hobbels en kuilen zit'. De rapporteur stelt dat '*om te zorgen dat alle (mogelijke) slachtoffers – Nederlands en buitenlands, meerderjarig en minderjarig - vroegtijdig geïdentificeerd, beschermd en geholpen worden, afspraken hierover tussen verschillende betrokken overheidsinstanties en hulpverleningsorganisaties duidelijk moeten zijn. Deze duidelijkheid is ook belangrijk gezien het feit dat de afgelopen jaren de groep gesignaleerde slachtoffers is toegenomen en de verwachting is dat deze aankomende jaren ook blijft groeien. Hierdoor komt meer druk te staan op de capaciteit van de diverse instanties die verantwoordelijk zijn voor de bescherming van deze kwetsbare groep. Om de bescherming te blijven waarborgen is een allesomvattend document nodig, het zogenoemde nationaal verwijzingsmechanisme.*' Bron: NRMSGK 9[e] rapportage, 2013, p. 20, zie ook Kamerbrief 53 0474, 23 juni 2014.

signalen worden niet vastgelegd, maar doorgegeven naar de politie. De politie in Den Haag legt informatie die uit een intakegesprek naar voren komt alleen vast in het politiesysteem wanneer er een vermoeden van een strafbaar feit bestaat. In geval van een negatief werkadvies wordt alle relevante informatie vastgelegd in een proces-verbaal van bevindingen en opgeslagen in het informatiesysteem van de politie. Dit systeem is landelijk opvraagbaar. Het adviesteam in Amsterdam legt persoonlijke informatie van prostituees vast in hun eigen interne administratie. De namen van prostituees met een negatief werkadvies worden tevens in een beveiligd systeem gezet waar toezichthouders in kunnen. De politie en gemeentelijke toezichthouders kunnen dit zien, zodat ze dit kunnen gebruiken bij hun toezichthoudende taken. De zorgprofessionals van het adviesteam hebben een beroepsgeheim, ze mogen de inhoud van wat er besproken wordt in het adviesgesprek in principe niet delen.

Bij verschillende contactmomenten wordt een afweging gemaakt of een exploitant al dan niet geadviseerd wordt een prostituee niet te laten werken. Uit de interviews komt naar voren dat de criteria of gronden waarop deze afweging wordt gemaakt, ingewikkeld en multi-interpretabel zijn. Dit heeft te maken met de begrippen mensenhandel en zelfredzaamheid, die ingewikkeld zijn. Daarnaast zijn de precieze voorwaarden hiervoor niet overal zodanig uitgewerkt dat eenduidige beslissingen kunnen worden genomen. Ook het verschil in perceptie over wanneer er sprake is van een situatie van mensenhandel of uitbuiting, maakt besluitvorming over al dan niet mogen werken lastig. In Amsterdam gebruikt het adviesteam een instrument bij de afweging of iemand zelfredzaam genoeg is. De medewerkers van het adviesteam geven aan dat de zelfredzaamheid-matrix goed werkt bij het maken van deze inschatting. Daarnaast komt uit interviews naar voren dat uitvoerders het moeilijk vinden om een negatief werkadvies te geven. Ze vragen zich soms af of de beslissing de situatie van de betreffende prostituee zal verbeteren of juist verslechteren. Wanneer ze het idee krijgen dat iemand in het illegale (onvergunde) circuit aan het werk zal gaan, bemoeilijkt dit het besluit. Boze en emotionele reacties van prostituees op een negatieve uitkomst maken het uitvoeren van contactmomenten in sommige gevallen lastig. Bij contactmomenten waar een besluit moet worden genomen, geven uitvoerders aan dat het een grote meerwaarde heeft om het gesprek niet alleen, maar met twee personen te voeren.

In Den Haag en Amsterdam zijn op basis van ervaringen in de praktijk met het negatief werkadvies tussenvormen ontstaan. Er kan dan wel gewerkt worden, terwijl de prostituee de kans krijgt om een aantal zaken te verbeteren of te regelen (bijv. taal, verzekering).

Er zijn verschillen in de mogelijkheid om bezwaar te kunnen maken tegen een negatieve uitkomst van een contactmoment. In Utrecht is de beslissing om een registratie te verwijderen gericht op de prostituee zelf, waardoor zij hiertegen bezwaar kan maken. In Den Haag en Amsterdam richt de beslissing (het negatief werkadvies) zich op de exploitant. Hierdoor is bezwaar tegen de het advies door de prostituee in principe niet mogelijk is.

Als het gaat om het bieden van nazorg naar aanleiding van een contactmoment of een negatief werkadvies blijkt dit niet eenvoudig. In Utrecht neemt het informeren over en het doorverwijzen naar hulp een belangrijke plaats in het gesprek in. In Den Haag was de nazorg aanvankelijk beperkt inmiddels is dit in ontwikkeling, maar blijft de aankomst bij de hulpverlening minimaal. In Amsterdam is het adviesteam sterk gericht op het doorverwijzen naar de zorg. Deze wordt ook wel uitgenodigd bij een tweede gesprek. Desondanks komt een groot deel van de doorverwezen vrouwen niet bij de zorg aan.

4 Ervaringen van exploitanten en beheerders

Exploitanten hebben een rol in de uitvoering van de contactmomenten in de verschillende gemeenten. In Den Haag dienen exploitanten nieuwe prostituees aan te melden voor een intakegesprek bij de zedenpolitie. En in Amsterdam dienen exploitanten zelf een contactmoment in de vorm van een intakegesprek in te richten en uit te voeren. De gemeente Amsterdam heeft deze rol expliciet bij de exploitant neergelegd, omdat exploitanten veelvuldig contact hebben met prostituees. Bovendien moeten exploitanten en beheerders er al langer voor zorgen dat er in hun bedrijf niemand werkt die slachtoffer is van mensenhandel of van andere vormen van uitbuiting, en moeten ze bij vermoedens meteen de politie waarschuwen. Bovendien moeten zij in een bedrijfsplan beschrijven welke maatregelen zij nemen om te voorkomen dat er slachtoffers van mensenhandel of andere vormen van dwang en uitbuiting in het prostitutiebedrijf (komen) werken.[48] De gemeente geeft aan dat exploitanten door het rechtstreekse en frequente contact met prostituees vaak het beste op de hoogte zijn van de situatie waarin prostituees verkeren. Hierdoor zijn zij in een goede positie om (snel) signalen van verminderde zelfredzaamheid op te merken. Bovendien kennen zij de branche van binnenuit, zo geeft de gemeente aan (Gemeente Amsterdam, 2013c, p. 2; Gemeente Amsterdam, 2014, p. 2, 6). In Utrecht moesten exploitanten controleren of een prostituee een contactmoment heeft gehad door te controleren of ze een actieve registratie bezit. Omdat er gedurende het onderzoek geen raamprostitutie meer plaatsvond in Utrecht hebben we ons geconcentreerd op interviews met exploitanten in de andere gemeenten. In dit hoofdstuk bespreken we de ervaringen van de exploitanten met de contactmomenten. De informatie in dit hoofdstuk is gebaseerd op gesprekken met exploitanten en beheerders van raamprostitutiebedrijven, clubs en escortbedrijven. Met exploitanten bedoelen we de eigenaar van een prostitutiebedrijf. Sommige exploitanten hebben beheerders in dienst die als een soort bedrijfsleiders optreden. In deze bedrijven zijn beheerders degene die prostituees moeten aanmelden of die het intakegesprek moeten voeren. Het komt ook voor dat er in een prostitutiebedrijf verschillende beheerders werken. We hebben in totaal vijftien exploitanten en beheerders gesproken; tien in de raamprostitutie, vier in de escort en één exploitant van een club.

4.1 Exploitanten over de invoering van contactmomenten

Exploitanten vinden het over het algemeen nuttig om intakes te houden van met prostituees. Ze vinden het belangrijk om te letten op de vrijwilligheid van prostituees om mensenhandel en andere misstanden te voorkomen. En ze zien hierin ook mede een rol voor zichzelf. Verschillende exploitanten geven aan dat ze al gesprekken voerden met nieuwe prostituees voordat het verplichte intakegesprek in hun gemeente werd ingevoerd. Ze doen dit omdat ze willen weten met wie ze te maken hebben, of ze met elkaar kunnen communiceren, en of het werk vrijwillig gebeurt. Vooral bij de clubs en de escortbedrijven zijn deze gesprekken volgens de geïnterviewde exploitanten uitgebreid en hebben de vorm van een soort sollicitatiegesprek. De prostituees vertegenwoordigen immers het bedrijf. Ook zijn er exploitanten die hierbij zelf bepaalde eisen of criteria hebben. Het kan dan gaan om taal- of oplei-

---

[48] Bron: Algemene Plaatselijke Verordening Amsterdam op www.regelgeving.amsterdam.nl/algemene_plaatselijke_verordening_2008 en FAQ Prostitutiebeleid en APV op www.amsterdam.nl, geraadpleegd januari 2015.

dingseisen. Zo willen verschillende escortbureaus dat een prostituee minstens vloeiend Nederlands en Engels spreekt (en liefst nog een derde taal), minimaal hbo of universitair geschoold is, en nog inkomsten heeft uit ander werk zodat ze niet volledig van het prostitutiewerk afhankelijk is. Ook in de raamprostitutie willen exploitanten weten of prostituees voldoende kunnen communiceren met hen en met klanten. Ondanks de positieve houding ten opzichte van het voeren van intakegesprekken, noemen exploitanten verschillende knelpunten bij de contactmomenten in de huidige vorm. Deze knelpunten hebben te maken met de zwaarte van het middel, de privacy, de verantwoordelijkheid die exploitanten is toebedeeld en de gevolgen van de invoering van contactmomenten in de huidige vorm. In de volgende paragrafen gaan we dieper op deze onderwerpen in.

4.2 Draagvlak voor de taak om misstanden te signaleren

De meeste exploitanten zien een rol voor zichzelf in het aanbieden van hulp en in de signalering van problemen en misstanden. Een enkeling geeft zelfs aan dat exploitanten hier te weinig bij betrokken worden. Maar niet bij alle exploitanten is er draagvlak voor de rol en verantwoordelijkheid die zij hebben in de uitvoering van een intakegesprek in de huidige vorm. De rol zoals die in de huidige vorm van het contactmoment moet worden ingevuld, gaat een deel van de exploitanten te ver. Deze exploitanten vinden het 'wel heel makkelijk' van de gemeente om de verantwoordelijkheid voor de signalering van misstanden (inclusief de risico's en sancties) bij exploitanten neer te leggen. Een van de geïnterviewde exploitanten vermoedt dat de gemeente zelf de verantwoordelijkheid voor het signaleren van mensenhandel niet aandurft en het aan de exploitanten overlaat. Deze exploitant zegt hierover:

> *'De verantwoordelijkheid van ondernemers voor wat er in hun bedrijven gebeurt is er natuurlijk wel, maar dat is wat anders dan zzp-ers privé bevragen.'*

De bezwaren van exploitanten hebben te maken met de complexiteit van het signaleren. Enerzijds geven exploitanten aan dat ze snel doorhebben of iets wel of niet in de haak is en dat het meestal overduidelijk is. Bijvoorbeeld wanneer iemand niet zelf kan vertellen dat ze wil komen werken. Anderzijds noemen ze ook gevallen waarbij ze verrast waren over het slachtofferschap van prostituees in hun bedrijf. Soms is er een vertrouwensband nodig voordat iemand vertelt dat ze wordt uitgebuit of dat er andere problemen spelen. Een beheerder uit de raamprostitutie zegt hierover het volgende:

> *'Ze gaan niet zomaar alles vertellen. Als je de mogelijkheid hebt om een vertrouwensband op te bouwen, kunnen ze later eventueel geholpen worden.'*

Soms is ook een vertrouwensband geen voorwaarde dat slachtoffers gaan praten. Een beheerder geeft bijvoorbeeld aan dat er 'acteurs' tussen kunnen zitten. Deze exploitant heeft wel eens meegemaakt dat een prostituee die al jaren bij haar werkte, later slachtoffer van mensenhandel bleek te zijn. Ze had dit absoluut niet verwacht. Ook een hele mondige, zelfstandig overkomende prostituee, blijkt later slachtoffer te zijn van 'een bende' tot grote verbazing van een kamerverhuurder. Omdat het signaleren van misstanden complex is en een volledige inzet en alertheid geen garantie biedt dat alles te signaleren is, vinden sommige exploitanten het niet terecht dat zij hun vergunning kunnen verliezen mocht er een slachtoffer in hun bedrijf werkzaam zijn. Een exploitant verwoordt dit als volgt:

'Uit allerlei onderzoeken blijkt dat het lang duurt voordat een slachtoffer gaat praten. De overheid worstelt daar zelf mee en schuift de hete aardappel door naar de ondernemer.'

Naast de complexheid van het signaleren, is wellicht niet altijd een eenvoudige oplossing voorhanden. Uit de interviews met exploitanten komt naar voren dat de mensenhandel niet altijd zichtbaar is, en wordt omschreven als vaag, moeilijk en moeizaam. Hierdoor is niet altijd een oplossing voorhanden, niet voor exploitanten, maar misschien ook wel niet voor de overheid. Het volgende voorbeeld illustreert dit. Een raamexploitant heeft te maken gehad met een prostituee die in een andere stad al eens slachtoffer van mensenhandel was. Haar vorige partner is hiervoor veroordeeld. De exploitant ziet vervolgens hetzelfde gebeuren met haar nieuwe partner. Hij vertelt hoe machteloos hij in een dergelijke situatie is:

'Op een gegeven moment zegt hij, ik stop met werken. Hij deed iets in de bouw, maar vond het wel best dat zij alles verdiende. Toen heb ik tegen haar gezegd, kap er nou mee. Nou zit je weer iemand te onderhouden. Maar toen zei ze, ja maar anders ben ik alleen.'

Daarnaast krijgen sommige exploitanten het gevoel dat ze van alles moeten van de gemeente, terwijl het beleid van diezelfde gemeente is om het aantal seksinrichtingen terug te brengen. Deze maatregel wordt door ondernemers ook wel in dit licht gezien. Exploitanten uiten dit voorzichtig, maar lijken het idee te hebben dat de gemeente steeds meer eisen gaat stellen, wellicht omdat ze hen weg willen hebben. Ook is genoemd dat de maatregel om een grote verantwoordelijkheid (en dus bemoeienis met prostituees) bij de exploitanten neer te leggen dubbel is, omdat prostituees in het prostitutiebeleid juist als zelfstandigen worden gezien. Zo blijkt uit de volgende reactie:

'Aan de ene kant moeten dames die achter de ramen werken zelfstandig zijn, maar aan de andere kant moet de exploitant er bovenop zitten. Hierdoor krijgt hij een soort werkgeversrol en veel verantwoordelijkheden. Als raamexploitant krijg je niet zoveel mee, de dames hebben rechtstreeks contact met de klanten en handelen zelf de transacties af.'

4.3 De rol van exploitanten bij de contactmomenten: invulling en uitvoering

In de gemeente waar exploitanten nieuwe prostituees dienen aan te melden voor een intake bij de zedenpolitie komt het volgende uit de interviews naar voren. De meeste exploitanten of beheerders die we hebben gesproken, geven aan dat ze nieuwe prostituees altijd aanmelden bij de zedenpolitie. Er zijn ook exploitanten die aangeven dat ze niet bellen (omdat ze zelf een screening doen), alleen bij twijfel bellen, of alleen bellen als een prostituees jonger dan 21 jaar is. Eén van de exploitanten geeft aan dat prostituees soms al weggaan als ze horen dat ze een intake met de zedenpolitie moeten ondergaan.

In een andere gemeente zijn exploitanten zelf de uitvoerders van de intakegesprekken. De manier waarop exploitanten het intakegesprek in de praktijk invullen varieert. De een voert een kort gesprekje en anderen gebruiken een dik pak aan vragenlijsten en verklaringen die doorgelopen en ingevuld moeten worden. Bij een van de kamerverhuurbedrijven die we bezochten moeten nieuwe prostituees eerst

alle informatiefolders over hulpverlening, uitbuiting, gezondheid en veiligheid doorlezen (in verschillende talen aanwezig). Daarna volgt een gesprek aan de hand van een vragenlijst die langsgelopen wordt. De beheerder vertelt dat ze bijvoorbeeld vraagt hoe ze hierheen zijn gekomen, of ze alleen gekomen zijn, of ze wel eens ergens anders weggestuurd zijn, en ze gaat na in hoeverre de prostituee Engels spreekt (als ze geen Nederlands spreekt). Ze hebben er veel werk in gestoken om de intake vorm te geven aan de hand van de richtlijnen van de gemeente. Verder wordt gelet op fysieke signalen zoals blauwe plekken of het eventueel onder invloed zijn van drank of drugs. Er moet tevens een verklaring worden ondertekend waarin de prostituee verklaart zelfstandig te werken.
Een deel van de exploitanten geeft aan dat het niet veel werk is en een ander deel geeft aan dat het uitvoeren van de intakes en het maken van de verslagen juist heel veel werk en administratie met zich meebrengt. Bij sommige kamerverhuurbedrijven schuiven beheerders de intakegesprekken op elkaar af. We zijn tegengekomen dat een beheerder nieuwe prostituees vraagt om de volgende dag terug te komen voor een intakegesprek, wanneer een andere beheerder werkt. '*Niemand heeft zin om een intake te doen,'* aldus de beheerder. Enkele exploitanten zeggen over hun invulling van de intake:

> *'Ik voer ook een gesprek, daarin geef ik altijd aan dat ik altijd kan helpen, dat ze altijd bij me terecht kunnen, dag en nacht.'*

> *'Ik deed dus altijd al een heel lang gesprek, waarin ik naga of ze het zelf wil doen, dat vind ik belangrijk. Kijk, of iemand labiel is, ik ga echt niet vragen wat 4x4 is. Maar als ik merk dat ze hier niet helemaal zou passen, dan komt ze hier niet te werken. Ik zeg altijd, ik wil wel in de hemel komen.'*

4.4 Persoonlijke informatie en privacy

Exploitanten vinden, op een enkeling na, dat de vragen die ze moeten stellen om de zelfredzaamheid te beoordelen, de privacy van de prostituees schaadt. De vragen hebben betrekking op persoonlijke zaken en op hun privéleven. Ze vinden dat er hierdoor wel erg veel persoonlijke informatie van de prostituees bekend wordt. Een paar uitspraken van exploitanten hierover luiden als volgt:

> *'Ze willen toch de prostituees beschermen, maar nu wordt er zoveel informatie bekend, dat kan niet de bedoeling zijn.'*

> *'De eisen die aan de zelfredzaamheid gesteld worden, gaan te ver. De ondernemer is aansprakelijk als er mensenhandel is, dan verliest hij zijn vergunning. Hierdoor worden ze gedwongen om die intakes heel zwaar te maken. Het worden een soort politieverhoren waarbij de privacy geschonden wordt.'*

De ondernemers dienden in eerste instantie te informeren naar onder meer schulden, verslaving, en medicijngebruik. Hierover dienen ze een inhoudelijk verslag te schrijven. Een exploitant geeft daarnaast aan geïnstrueerd te zijn door de gemeente om een rekensom te laten maken, iemand zijn eigen naam op te laten schrijven en te vragen of ze een bekend plein in de stad kennen. Ondanks dat de gemeente de instructie van exploitanten later heeft aangepast, verwijzen sommigen nog naar de eerder door de gemeente verstrekte richtlijnen. Exploitanten geven aan dat ze dit te ver vonden gaan. Iemand spreekt van 'bizarre vragen'. Bovendien geven exploitan-

ten aan dat raamprostituees zelfstandig ondernemers zijn, die privé bevraagd worden, wat ze erg vreemd vinden. Een paar voorbeelden:

> *'Sommigen zeggen als je vraagt of ze medicijnen gebruiken, dat gaat je niets aan, en dat is natuurlijk ook zo.'*

> *'Het gaat veel te ver. De maatregel dwingt mensen indringend te vragen naar de privé situatie. Maar kloppen zal het niet. Je moet vragen naar hoe het er thuis aan toegaat, hoe zit het met je ouders, hoe zit het met relaties. Waar bemoeien ze zich mee!'*

Werk in uitvoering
De gemeente Amsterdam heeft de verantwoordelijkheid ten aanzien van de intakegesprekken bij exploitanten neergelegd. Zoals we in hoofdstuk twee hebben beschreven, zijn in eerste instantie richtlijnen gegeven voor de vragen die in een intakegesprek gesteld zouden moeten worden. Omdat op een aantal terreinen de privacy in het geding leek te zijn, is sinds de invoering van de verplichting voor exploitanten om een intakegesprek te voeren, de werkwijze gewijzigd als het gaat om het vragen naar bijzondere persoonsgegevens.
Enerzijds lijken exploitanten begrip te hebben voor de verandering, maar tegelijkertijd heerst er onduidelijkheid over hoe zij nu een gesprek dienen vorm te geven. Exploitanten vragen zich af hoe ze een check op zelfredzaamheid moeten doen als ze tegelijkertijd terughoudend moeten zijn in het stellen van te persoonlijke vragen. Zo zeggen ze:

> *'Het is gewoon onwerkbaar geworden, te moeilijk en het verandert steeds. Het gaat echt een tandje te ver.'*

> *'Mensenhandel, dwang en uitbuiting is het ergst wat er is, maar je moet het wel met de juiste middelen bestrijden. Wat nu gebeurt is experimenteren met mensenhandel, het is geen proefkonijn.'*

Omdat de instructie voor exploitanten aangepast werd, had de handhaving op het voeren van intakegesprekken tot dusver alleen een adviserend karakter. Hierdoor is het systeem nog niet sluitend. Omdat de werkwijze rondom het contactmoment nog niet volledig operationeel is, stuiten exploitanten soms op problemen. Exploitanten lijken het vervelend te vinden dat ze worden aangesproken op bepaalde zaken, terwijl het systeem nog niet volledig operationeel is. Zo geeft een exploitant aan dat hij van de gemeente heeft begrepen dat prostituees kunnen aangeven dat ze een bepaalde vraag niet willen beantwoorden. Hij is vervolgens aangesproken door de handhaving (stadstoezicht) met de opmerking hoe hij een kamer kan verhuren als niet alle vragen beantwoord zijn. 'Dat is krom', zegt hij.

4.5 Gebrek aan nazorg

In de gemeente waar exploitanten nieuwe prostituees aanmelden bij de zedenpolitie, vindt het intakegesprek doorgaans plaats in hun bedrijf. Exploitanten zijn zelf niet bij het gesprek aanwezig, maar krijgen na afloop een advies over het al dan niet kunnen laten werken van de betreffende prostituee. Sommige exploitanten die hebben meegemaakt dat er een negatief werkadvies is uitgebracht, maken zich veel zorgen over het gebrek aan nazorg na een dergelijk advies. Ze geven aan dat de mensen van de zedenpolitie na het oordeel gewoon weggaan. In de ogen van

exploitanten laten ze een meisje achter bij haar pooier. Ze vinden dit niet juist en vinden dat de politie hier meer vervolg aan zou moeten geven. Ze zouden liever zien dat iemand wel zou mogen werken, zodat ze haar in de gaten kunnen houden.

'Als CZ [de zedenpolitie] zegt dat ze niet mag werken, dan gaan ze vervolgens gewoon weg. Neem haar mee! Zij gaat het gewoon weer bij de volgende proberen. Ze wordt aan haar lot overgelaten, CZ laat ze gewoon gaan. Ze gooien haar in zijn armen! Laat haar dan wel werken, maar onder toezicht van ons. Dit is niet correct naar de meisjes toe.'

4.6 Gevolgen van de invoering contactmomenten volgens exploitanten

In Den Haag waar al langere tijd gewerkt wordt met het negatief werkadvies hebben geïnterviewde exploitanten en beheerders de indruk dat de aanwezigheid van pooiers is verminderd. Sommige exploitanten zien dat mannen die vroeger aan de overkant van de ramen stonden en bij de ramen geld ophaalden, verdwenen zijn. Daarnaast is genoemd dat er minder gespuis en minder loverboys worden gezien, maar dit wordt geweten aan de leeftijdsverhoging voor prostituees naar 21 jaar. Verder heeft de verplichte inschrijving bij de Kamer van Koophandel er volgens sommige exploitanten voor gezorgd dat er minder nieuwe prostituees zijn. Voorheen zouden prostituees elke drie maanden in een andere stad werken om belasting te ontduiken. Nu is er minder roulatie.
In Amsterdam waar exploitanten zelf de intake houden (en waar slechts korte tijd met het contactmoment is gewerkt) hebben we deze geluiden over de afname van pooiers niet gehoord. Exploitanten vrezen daar vooral dat prostituees er door de strengere maatregelen en verdergaande registratie meer en meer voor kiezen om vanuit huis, een hotel of in de illegaliteit te gaan werken. Enkele exploitanten denken dat dit is toegenomen. Voor de illegale prostitutie is volgens hen minder aandacht vanuit de overheid en het biedt prostituees bovendien meer anonimiteit.
Tot slot verwachten exploitanten dat prostituees een verhaal zullen voorbereiden of ingefluisterd krijgen.

'De echte slachtoffers weten wat ze moeten zeggen om niet doorgestuurd te worden. Die zijn door anderen ingefluisterd wat ze moeten zeggen.'

4.7 Conclusie

De rol van exploitanten bij contactmomenten met prostituees varieert van het aanmelden voor een intakegesprek tot het voeren van een intakegesprek en het maken van een verslag.
In Den Haag melden exploitanten nieuwe prostituees doorgaans aan voor een intakegesprek. In sommige gevallen, wanneer ze ervan overtuigd zijn dat er niets aan de hand is, of vertrouwen op hun eigen oordeel, gebeurt dit niet. Exploitanten vinden het in principe een goed idee om een contactmoment te hebben, maar hebben wel zorgen over het gebrek aan nazorg na een negatief werkadvies. Het negatieve werkadvies lijkt lokaal wel resultaat te hebben, want exploitanten zien dat de aanwezigheid van pooiers is verminderd.
Ook in Amsterdam staan exploitanten over het algemeen achter het houden van intakes met prostituees. Ze vinden het belangrijk om te letten op mensenhandel en andere misstanden en zeggen dat ze er aan willen bijdragen om deze te voorkomen. Ze zien hierin ook mede, maar zeker niet alleen, een rol voor zichzelf. Bij de intake-

gesprekken in de huidige vorm en de grote verantwoordelijkheid voor exploitanten hierin, zien ze echter ook bezwaren. Ten eerste vinden exploitanten dat de persoonlijke vragen die ze als werkgever of kamerverhuurder aan prostituees moeten stellen de privacy schaden. Ten tweede vinden exploitanten het vanwege de complexiteit van het identificeren van mensenhandel en het beoordelen van de zelfredzaamheid niet terecht dat de verantwoordelijkheid hiervoor, inclusief de risico's en sancties, bij hen liggen. Zij kunnen in een uiterst geval hun vergunning verliezen als er (verwijtbaar) toch een slachtoffer in hun bedrijf werkzaam is. Ten derde krijgen ze deze verantwoordelijke rol toebedeeld door een gemeente die hun branche in hun ogen als criminogeen bestempelt en het aantal prostitutiebedrijven probeert terug te dringen. Dit draagt niet bij aan het draagvlak voor deze grote rol.
Sinds de invoering van de intakegesprekken heeft de gemeente Amsterdam een aantal aanpassingen gedaan in de voorgeschreven werkwijze. Exploitanten hebben hier begrip voor, maar deze veranderingen hebben bij sommigen voor onduidelijkheid gezorgd als het gaat om de manier waarop zij de intakegesprekken dienen uit te voeren en in hoeverre ze persoonlijke vragen mogen stellen.
Als het gaat om de gevolgen van de invoering van de intakegesprekken en het negatieve werkadvies vrezen exploitanten dat prostituees er vaker voor kiezen om vanuit huis, een hotel of in de illegaliteit te werken. Dit is volgens exploitanten toegenomen. Sommige exploitanten geven aan dat de gevolgen van het werk in de illegaliteit in sommige gevallen erger zijn dan wanneer minder zelfredzame prostituees wel in de vergunde prostitutie aan het werk gaan.

5 Ervaringen van prostituees

In dit hoofdstuk gaan we in op de ervaringen van prostituees met de contactmomenten. De informatie in dit hoofdstuk is gebaseerd op interviews met prostituees. De gesprekken gingen over hun ervaringen met de 'intakegesprekken' met de GG&GD, de zedenpolitie, de exploitant, of het adviesteam. De prostituees die we hebben gesproken, waren werkzaam in de raamprostitutie in Den Haag, Utrecht en/of Amsterdam; en op de Utrechtse tippelzone. In totaal zijn 21 prostituees geïnterviewd. Vijf op de tippelzone, negen in de Haagse raamprostitutie (Doublet- en Geleenstraat) en zeven op de Amsterdamse Wallen. Nagenoeg alle prostituees hebben een intakegesprek gehad, een aantal vrouwen heeft meerdere contactmomenten gehad, sommige ook in meerdere gemeenten.[49] Een van de vrouwen heeft een werkadvies met voorwaarden gekregen.[50] De prostituees waren tussen de 20 en 57 jaar oud.[51] De prostituees waren afkomstig uit Hongarije (acht), Nederland (vier), Roemenië (drie), Oost-Europa (drie), Zuid-Amerika (twee), en België (één). Bij negen gesprekken is gebruik gemaakt van een tolk.

5.1 Prostituees over de invoering van contactmomenten

De reacties van prostituees als we vragen naar hun ervaringen met de invoering van contactmomenten lopen sterk uiteen. De ideeën over de invoering van een contactmoment variëren van 'heel goed' tot 'onzin'. Degenen die positief zijn, benadrukken dat aandacht voor vrijwilligheid erg belangrijk is. Prostituees willen niet in een omgeving werken waar pooiers rondlopen en ze merken dat klanten daar ook niet op zitten te wachten. Ze vinden het goed dat daar in een gesprek aandacht voor is. Een prostituee die benadrukt dat ze het intakegesprek erg belangrijk vindt, zegt hierover:

> *'Het werk kent namelijk vele schaduwkanten. Als ik zelf de baas zou zijn, zou ik ook intakegesprekken voeren.'*

Naast aandacht voor vrijwilligheid wordt de informatiefunctie gewaardeerd. Het gaat dan om Informatie over het werk, de risico's, en over instanties waar je terecht kunt in geval van problemen. Een prostituee geeft aan dat dit van belang is, omdat sommige vrouwen die in het prostitutiegebied komen werken helemaal niets weten. Verder wordt genoemd dat het intakegesprek ook de functie van een soort wederzijdse kennismaking heeft. Hierdoor weten prostituees waar en bij wie ze terecht kunnen, mocht er wat zijn. Dit geeft ze een prettig en veilig gevoel, zeker als ze niet bekend zijn in Nederland. Zo vertelt een prostituee over de intakes die ze heeft gehad bij verschillende kamerverhuurders:

> *'Je weet dat er iemand is voor je als dat nodig is. Van de politie krijg ik ook altijd veel visitekaartjes, maar die verlies je dan weer en dan is het goed om te weten*

---

[49] Twee prostituees hadden zowel in Den Haag als in Utrecht intakegesprekken gehad. Er zijn ook vrouwen die in een stad vijf keer een intakegesprek hebben gehad. Omdat ze geen vaste werkplek hebben, krijgen ze bij iedere exploitant waar ze een kamer huren een intake.

[50] Zij moest om geen negatief werkadvies te krijgen een taalcursus volgen. We komen hier verderop in het hoofdstuk nog op terug.

[51] We hebben niet altijd naar de leeftijd gevraagd.

dat je bij je eigen kantoor terecht kunt. Ze zijn van hier, ze spreken Nederlands, dat is fijn.'

De prostituees die minder positief zijn, denken met name dat een gesprek niet zal helpen om misstanden te signaleren. Ze gaan ervan uit dat de vrouwen met problemen dit nooit zullen vertellen in een gesprek. En al helemaal niet tegen een Nederlander of tegen de politie, zo zeggen verschillende prostituees. Of zoals een van hen zegt:

'Een meisje zal toch zeggen dat het niet zo is. Meisjes zijn of bang, of verliefd.'

5.2 Verschillende uitvoerders en bejegening

Als het gaat om de ervaringen van prostituees met de verschillende uitvoerders van de contactmomenten komt naar voren dat er een verschil in benadering is tussen de uitvoerende instanties en dat ze zich soms niet goed behandeld voelen.
Over het algemeen zijn de geïnterviewde prostituees erg positief over de prettige en vriendelijke benadering door de GG&GD. De politie vinden ze over het algemeen direct. Over de benadering van exploitanten en beheerders zijn de reacties wisselend. Over exploitanten (kamerverhuurders) wordt bovendien door enkele prostituees opgemerkt dat zij prostituees ook uitbuiten, dus dat zij het intakegesprek zeker niet zouden moeten uitvoeren. Een prostituee vertelt dat kamerverhuurders bijvoorbeeld bepaalde populaire kamers alleen verhuren als prostituees bereid zijn om een opslag te betalen. Zo zou een opslag van € 500 bovenop de dagelijkse kamerhuur van € 175 gevraagd worden.[52]
Prostituees hebben positieve verhalen over de manier waarop ze door verschillende uitvoerders zijn behandeld in het gesprek. Ze noemen uitvoerders aardig en respectvol. Daarnaast geven ze aan dat ze met verschillende vragen of problemen terecht kunnen bij de uitvoerders. Dit is gezegd over zowel de GG&GD, de politie en exploitanten en beheerders. Naast deze positieve verhalen, komen ook negatieve ervaringen naar voren als het gaat om de manier waarop prostituees zich bejegend voelen. De onprettige ervaringen hebben zowel te maken met de houding van de uitvoerders als met de vragen die gesteld worden. Ze vinden de houding en de vragen in een aantal gevallen direct, irritant, denigrerend of discriminerend.
Als het gaat om de houding van uitvoerders, vertelt een prostituee dat ze de houding van de politie 'nep vriendelijk' en 'overdreven amicaal' vindt. Verder hebben ze tijdens het gesprek onverwachts een foto van haar gezicht gemaakt. Op dat moment durfde ze er niets van te zeggen, omdat ze een beetje bang was, maar ze maakt zich daar nog steeds boos over. Een andere prostituee voelt zich gediscrimineerd door de aandacht die er op haar werd gevestigd door toezichthouders en door het feit dat ze is doorgestuurd naar het adviesteam. Ze werd niet geloofd en ze deden alsof ze niet te vertrouwen was, volgens haar omdat ze uit Oost-Europa komt. Weer een ander zegt:

'Echte mensenhandel moet je bestrijden, maar niet ons allemaal als criminelen behandelen. Ik heb gehoord over het adviesteam dat je daar achterlijke sommen moet maken. Ze denken dat we achterlijke mongolen zijn, omdat we dit werk doen.'

---

[52] Het is niet bekend of het hier gaat om een bedrag per week, per maand, of anders.

De vragen die gesteld worden, vinden sommige prostituees erg direct. Die directheid wekt soms irritatie op, zoals blijkt uit onderstaand citaat van een prostituee:

'Ze vragen of je een pooier hebt, of je gedwongen werkt, waarom je dit werk doet, allemaal heel direct. Het duurt lang en ze vragen stomme dingen.'

Ook andere prostituees vertellen dat de politie heel direct vraagt of je een pooier of vriendje hebt. Een prostituee zegt dat ze nooit vertelt dat ze een vriend heeft. Ook is een prostituee duidelijk beledigd, omdat haar gevraagd is hoeveel geld ze moet teruggeven als ze € 100 krijgt en het € 50 kost.

5.3 Privacy geen probleem

Bij de totstandkoming van de contactmomenten waren er zorgen over het behoud van de anonimiteit van prostituees en over de bescherming van hun privacy. Opvallend genoeg heeft geen enkele door ons geïnterviewde prostituee gezegd problemen of zorgen te hebben ten aanzien van de registratie van hun gegevens of bescherming van hun privacy. Ook desgevraagd, geven ze aan privacy-schending geen issue te vinden. Dit heeft wellicht te maken met de verschillende plekken waar ze reeds geregistreerd staan voordat ze een intakegesprek hebben; de gemeente, de Kamer van Koophandel, en de Belastingdienst.

'Je staat toch al overal geregistreerd, bij de politie, bij de Belastingdienst.'

Ook het feit dat er in de intakegesprekken persoonlijke vragen gesteld worden, is meestal niet als probleem genoemd. Desgevraagd zeggen prostituees dat ze de vragen niet als te persoonlijk ervaren. De een zegt hierover dat ze een goede band met de kamerverhuurder (beheerder) heeft en toch al persoonlijke dingen met hem bespreekt. Een ander reageert als volgt op de vraag of ze bepaalde vragen te persoonlijke vindt:

'Het werk is ook persoonlijk! Dus dat is goed!'

Zoals in de vorige paragraaf is beschreven, vinden sommige prostituees vragen over de reden waarom ze het werk doen en vragen over hun relaties wel vervelend.
Een enkele prostituee heeft bij aanvang twijfels gehad over de bescherming van haar privacy toen ze een registratiegesprek moest voeren. Toen ze hoorde dat de informatie bij de betreffende instantie blijft, vond ze het niet erg dat haar gegevens geregistreerd werden. Ondanks dat privacy bij de intakegesprekken voor de prostituees geen issue lijkt te zijn, lijkt het behoud van anonimiteit wel iets meer te spelen bij Nederlandse dan bij buitenlandse prostituees. We leiden dit bijvoorbeeld af uit de reactie van een Nederlandse prostituee. Ze wil graag haar ideeën geven op inspraakavonden van de gemeente, maar doet dit niet omdat ze bang is dat er bijvoorbeeld een cameraploeg zal staan. Aangezien haar familie niet weet dat ze als prostituee werkt, wil ze dat risico niet nemen. Het zou zo kunnen zijn dat het begrip privacy wellicht een wat abstract begrip is voor sommigen. Maar het zou ook kunnen dat ze vooral anoniem willen blijven in de zin dat ze niet willen dat hun omgeving (en wellicht bepaalde instanties) weten wat voor werk ze doen. Ze gaan er mogelijk vanuit dat dit niet in gevaar is wanneer een instantie gegevens en persoonlijke informatie over hen vastlegt.

5.4 Criteria werkadvies

Zoals in hoofdstuk 3 naar voren komt, zijn de criteria voor het geven van een negatief werkadvies niet altijd eenduidig. Het is een weging van verschillende factoren en in Amsterdam een afweging van verschillende aspecten van zelfredzaamheid. Omdat sommige verzwarende of juist verzachtende factoren per persoon kunnen verschillen, zijn de adviezen niet altijd eenduidig. Uit de interviews kwam naar voren dat het voor een aantal prostituees onduidelijk is om welke redenen een negatief werkadvies wordt gegeven. Deze onduidelijkheid heeft een aantal oorzaken. Ten eerste horen ze verschillende verhalen over andere prostituees die niet mogen werken omdat ze op een bepaald adres wonen. Of over prostituees die niet mogen werken omdat ze zwanger zijn of waarvan men denkt dat ze zwanger zijn. Over andere prostituees horen ze dat ze niet mogen werken omdat ze een pooier hebben. Een van de prostituees geeft aan dat ze daarom denkt dat er maar wat verzonnen wordt om prostituees niet te laten werken. Bovendien geeft ze aan dat een pooier niet altijd slecht hoeft te zijn.
Ten tweede zien prostituees vrouwen om zich heen die in hun ogen slachtoffers zijn en blijkbaar wel mogen werken, waardoor ze zich afvragen wat de criteria zijn. Zo vertelt een prostituee op de tippelzone dat er een aantal nieuwe vrouwen bij gekomen is, die voorheen op het Zandpad werkten. Ze heeft er ernstige twijfels over of die vrouwen wel vrijwillig werken. Ze ziet namelijk dat deze vrouwen zeven dagen per week werken van 19.00 tot 02.00 uur. Ze komen weinig in de huiskamer. En ze werken ook als ze ziek zijn. Van klanten hoort ze ook dat die vrouwen met tegenzin werken. Die vrouwen worden afgezet door een pooier in een BMW. Verder zegt ze:

> *'En dan heeft ie hun afgezet en dan gaat ie mij lastig vallen. Nou, daar ben ik dus echt niet van gediend en dat heb ik die vrouwen ook laten weten. Maar ze zeggen niet veel. Ik heb er melding van gemaakt bij de politie, maar er wordt niets mee gedaan. Ik vraag me af hoe die vrouwen een vergunning hebben gekregen. Als je twijfelt, moet je geen vergunning geven.'*

Ten derde hebben ze gehoord dat er taaleisen gesteld worden. Ze kennen vrouwen die aan het werk zijn en alleen Hongaars spreken, waardoor ze niet begrijpen wat dan precies de eisen zijn. Een prostituee die we spreken, kent een meisje verderop in de steeg dat geen woord Engels spreekt. Ze zegt hierover:

> *'De politie heeft er wat van tegen de exploitant gezegd. Ze zeiden dat hij haar niet moest laten werken, maar de exploitant heeft gezegd, sluit me maar. Hij vond dat ze er al een jaar werkte, dus dat het prima kon. Vervolgens is er niets gebeurd.'*

Onder voorwaarden
Jammer genoeg hebben we geen prostituees gesproken die ervaring hebben met het negatief werkadvies. We hebben wel een vrouw gesproken die een advies met voorwaarden heeft gekregen. Daarom gaan we hier wat dieper op haar verhaal in.

Casus Julia

Via de hulpverlening hebben we een afspraak kunnen regelen met Julia.[53] Ze is echter niet op de afgesproken plek en blijkt te zijn gaan werken. We zoeken haar op op haar werkplek waar ze alsnog bereid is om met ons te praten. Julia is eind twintig en bijna een jaar geleden met een vriendin naar Amsterdam gekomen om in de prostitutie te werken. Ze heeft geld nodig en een deel daarvan gaat naar haar thuisland in Oost-Europa.
Ze vertelt dat ze op een dag is gecontroleerd door toezichthouders van de politie. Ze controleerden haar omdat ze vonden dat ze een bezorgde blik in haar ogen had en niet lachend achter het raam stond. Ze is niet te spreken over deze constatering. Ze heeft haar zorgen en problemen thuis en het is niet altijd makkelijk om van deze gedachten af te komen. Ze heeft het gevoel dat ze niet geloofd wordt en voelt zich gediscrimineerd door de aandacht die er voor haar is. Naar aanleiding van deze controle stuurde haar exploitant haar door voor een gesprek bij het adviesteam. Daar kreeg ze te horen dat haar Engels onvoldoende is waardoor ze niet meer zou kunnen werken. Ze was en is het hier niet mee eens. Ze is speciaal naar Amsterdam gekomen om dit werk te doen en wil dat blijven doen. Zelf heeft ze het idee dat ze door haar eigen aandringen toch toestemming heeft gekregen om door te werken, op voorwaarde dat ze een cursus Engels volgt. Ze krijgt inmiddels twee keer per week privéles. Ze is er nonchalant onder. Zelf vindt ze dat ze zich best kon redden in het Engels. Ze vindt al die gesprekken en de cursus dan ook niet nodig.
Na afloop van de cursus krijgt ze opnieuw een taaltoets. Als ze slaagt mag ze werken, als ze niet slaagt niet. Ze weet nog niet wat ze gaat doen als ze niet slaagt. De dag na ons gesprek krijgt ze de uitslag. We horen later dat ze geslaagd is voor haar taaltoets.

Het verhaal van Julia laat zien dat ze helemaal niet zit te wachten op de aandacht van instanties, hoe goed de intenties ook zijn. Ze lijkt maar één doel te hebben en dat is geld verdienen, al het andere leidt alleen maar af.

5.5 Prostituees over de gevolgen van de invoering van contactmomenten

Prostituees wijzen op een aantal gevolgen van de invoering van contactmomenten. Ze zien gevolgen voor de mate waarin ze mensenhandel of *pooiers* in hun omgeving zien en gevolgen voor *slachtoffers*.
Verschillende prostituees in Den Haag vertellen dat ze sinds de contactmomenten en het negatieve werkadvies minder pooiers in de straten zien. Vroeger zouden de meeste meisjes voor een pooier werken en dat is nu volgens verschillende prostituees veel minder geworden. Hierdoor zou het ook rustiger zijn geworden in het prostitutiegebied.

> *'Voorheen zag je ze overal staan, dat is nu echt veranderd. Eerst stonden ze nog wel eens op de ramen te rammen als een vrouw het raam niet open wilde doen. Dan gingen ze een hoop stennis schoppen. Dat gaf onrust en een onplezierige sfeer. Dat is ook niet leuk voor de klanten, they come to have some fun.'*

In Utrecht en Amsterdam zien prostituees nog steeds pooiers, waardoor ze aannemen dat een contactmoment niet helpt. Ook geven ze aan dat er in de gesprekken beter op uitbuiting gelet moet worden, omdat ze nog steeds pooiers in hun omge-

---

53 Dit is een gefingeerde naam.

ving zien en daar zelf soms ook last van ondervinden. Ze wijzen op prostituees die gebracht en opgehaald worden en op irritante mannen die prostituees in de gaten houden en daarbij ook naar andere prostituees vervelende en intimiderende opmerkingen maken.
Een aantal prostituees noemt ook oorzaken waarom ze denken dat een contactmoment niet helpt tegen misstanden. Ze geven aan dat slachtoffers niets over dergelijke problemen zullen zeggen in een gesprek, omdat ze bang of verliefd zijn, zoals hiervoor ook al aan de orde kwam. Ook zouden sommigen van zichzelf niet weten dat ze slachtoffer zijn. En anderen willen niet dat er iets aan hun situatie verandert, omdat ze niet alleen willen zijn. Een Hongaarse vrouw vertelt over meisjes met pooiervriendjes:

> *'Sommigen weten het best, maar willen gewoon iemand hebben. Ze willen gewoon dat er een mens is die er voor hen is.'*

Als het gaat om de gevolgen voor *slachtoffers*, merken vooral prostituees in Den Haag op dat het negatieve werkadvies betekent dat slachtoffers worden weggestuurd. Slachtoffers worden volgens prostituees niet geholpen, maar alleen maar weggestuurd. Hierdoor gaan deze prostituees ergens anders naartoe om te werken.[54] Of ze proberen het bij een exploitant die niet meteen de politie belt. Verschillende prostituees zien het wegsturen van slachtoffers om deze redenen niet als oplossing voor misstanden. Zelfs al doet iedereen in de wereld dit, vertelt een prostituee, dan verdwijnen slachtoffers juist in het illegale circuit. Volgens haar zou het beter zijn deze slachtoffers in de gaten te houden.

> *'Als er nieuwe meisjes zijn en ze hebben een pooier dan mogen ze niet werken, die gaan het dan ergens anders proberen, dat is geen hulp.'*

Tot slot benoemt een aantal prostituees nog andere zaken die volgens hen zouden moeten gebeuren. Ze zeggen dat er meer gefocust moet worden op de huisvesting van prostituees. Controle en analyse van adressen en zelfs huiszoekingen worden genoemd als middel om uitbuiting op te sporen. Ook wordt door een prostituee genoemd dat moet worden gestopt met de hypocrisie binnen het prostitutie- en mensenhandelbeleid. De betreffende prostituee vraagt zich bij verschillende maatregelen af of deze werkelijk zijn bedacht om de positie van prostituees te verbeteren, of om prostitutie te beperken en het aanzicht van de stad te verbeteren. Ook andere prostituees noemen meer aandacht voor het welzijn van vrouwen van belang boven de huidige focus op pooiers. Ze kampen namelijk met vele andere problemen zoals 'collega' prostituees die onveilig werken of onder de prijs werken, dure kamerhuur, en de sluiting van werkplekken.

5.6 Conclusie

De ervaringen van prostituees met de invoering van een contactmoment bij de GG&GD, de zedenpolitie, de exploitant, of het adviesteam lopen uiteen, zowel in positieve als in negatieve zin. Ze zijn positief over het tegengaan van pooiers en onvrijwilligheid, en over de informatiefunctie en de kennismakingsfunctie van het gesprek. Prostituees vinden het belangrijk om geïnformeerd te worden over de gang

[54] Ook de politie zelf heeft aanwijzingen op basis van mutaties in het politiesysteem (vrouwen met een negatief werkadvies die in andere steden in de prostitutie gaan werken) dat de problematiek zich verplaatst naar andere steden.

van zaken binnen het prostitutiewerk, over rechten en plichten en over de risico's rondom het werk. Daarnaast zorgt een gesprek ervoor dat ze iemand leren kennen waar ze naar toe kunnen gaan in geval van problemen. Tegelijkertijd noemen prostituees dat ze denken dat slachtoffers hun problemen niet in een gesprek zullen aangeven.
De ervaringen van prostituees met de verschillende uitvoerders van de contactmomenten laten verschillen zien. Met alle typen uitvoerders zijn positieve ervaringen opgedaan. Prostituees geven aan dat de uitvoerders aardig, vriendelijk en respectvol zijn, dat ze er altijd met van alles terecht kunnen en dat men open staat om allerlei soorten hulp te bieden. Er zijn ook prostituees die zich bij de contactmomenten niet goed behandeld voelen. De manier waarop ze bevraagd en gecontroleerd worden vinden sommigen te direct en komt op sommigen denigrerend over. Persoonlijke vragen over de reden van het prostitutiewerk en vragen over hun relaties vinden sommige prostituees vervelend. Met de schending van privacy zegt geen enkele door ons gesproken prostituee problemen te hebben. Wel is genoemd dat iemand niet wil dat haar familie weet dat ze in de prostitutie werkt, maar dit lijkt een andere zorg te zijn dan dat ze bekend worden bij de persoon of instantie die een intakegesprek voert en daarbij gegevens registreert. De criteria voor het geven van een negatief werkadvies zijn voor verschillende prostituees onduidelijk. Hierdoor krijgen sommigen het gevoel dat het willekeurige beslissingen zijn.
Prostituees in Den Haag zien sinds de contactmomenten en het negatieve werkadvies dat de aanwezigheid van pooiers in de straat is afgenomen. Slachtoffers worden volgens prostituees bij een negatief werkadvies echter niet geholpen, maar alleen maar weggestuurd waardoor ze in het illegale circuit gaan werken. In Utrecht en Amsterdam zien sommige prostituees nog steeds pooiers, waardoor ze denken dat een contactmoment niet goed werkt. Meer in het algemeen benadrukken prostituees dat maatregelen hun welzijn en positie zouden moeten verbeteren. Omdat hun problemen (anderen die onveilig of onder de prijs werken, dure kamerhuur, en de sluiting van werkplekken) niet altijd centraal staan bij de ingevoerde maatregelen, vragen zij zich af of het verbeteren van hun situatie wel echt een doel is.

6 Gevolgen van de invoering van contactmomenten

In dit hoofdstuk beschrijven we de gevolgen van de invoering van contactomenten met prostituees op basis van informatie uit interviews. We beschrijven tevens hoe deze gevolgen zich verhouden tot de beoogde gevolgen van de verschillende gemeenten. De beoogde gevolgen en veronderstellingen over de werking van contactmomenten verschillen enigszins per gemeente. Om die reden zullen we per gemeente teruggrijpen naar de geformuleerde beleidsdoelen en de veronderstellingen zoals die in de beleidsredeneringen in hoofdstuk 2 zijn beschreven. Er komen zowel bedoelde als onbedoelde gevolgen van de invoering van contactmomenten aan bod. De informatie in dit hoofdstuk is gebaseerd op interviews met zowel uitvoerders, exploitanten als prostituees. Ook is enig cijfermateriaal gebruikt afkomstig van de uitvoerende instanties van de contactmomenten.
De contactmomenten zijn allemaal op een ander moment ingevoerd en variëren daardoor in de tijd dat er mee gewerkt wordt. We nemen in dit rapport de resultaten mee tot 1 september 2014. In Utrecht is ongeveer twee jaar gewerkt met het contactmoment, in Den Haag bijna drie jaar en in Amsterdam is gedurende een half jaar gewerkt met contactmomenten. In Amsterdam is het *totale* werkproces rondom het contactmoment tot dusver nog niet operationeel geweest. Het toezicht en de handhaving (op de kwaliteit van de intakes) was gedurende de onderzoeksperiode nog niet in werking getreden. Daarnaast zijn de contactmomenten in alle drie de gemeenten aan veranderingen onderhevig (zie hoofdstuk 2) en werd gedurende de onderzoeksperiode in de gemeenten gezocht naar verdere verbetering van de werkwijzen. De resultaten die we hier beschrijven dienen in dit licht te worden bezien.

6.1 Gevolgen in Utrecht

In Utrecht is de GG&GD in maart 2011 gestart met het voeren van de eerste registratiegesprekken. In oktober 2011 is ook de handhaving van de registratieplicht van start gegaan (Gemeente Utrecht, 2012, p. 15). Sinds juli 2013 vindt er geen raamprostitutie meer plaats in Utrecht. In totaal is zo'n tweeënhalf jaar gewerkt met de registratieplicht en een jaar en negen maanden met het volledige werkproces waarin ook de handhaving op de registratieplicht actief was.
Bij de invoering van het contactmoment in Utrecht, het registratiegesprek, werden verschillende doelen benoemd waaraan deze maatregel zou kunnen bijdragen. Een van de doelen was om direct contact tussen gemeente en prostituee te creëren. Dit contact bestond voorheen niet. Uit cijfers van de GG&GD komt naar voren dat sinds de invoering in 2011 tot en met juli 2013 er 874 registraties zijn afgegeven aan raamprostituees.
Er is voor zover wij weten nooit een prostituee in de Utrechtse raamprostitutie aangetroffen die niet over een registratienummer beschikte, dus in principe hebben alle raamprostituees in de betreffende periode (2011-2013) contact gehad met de gemeente in de vorm van een registratiegesprek.
Uitvoerders in Utrecht geven aan dat er met de invoering van het registratiegesprek een *relatie tussen de gemeente en prostituees* is ontstaan. Deze relatie bestond voorheen nog niet. Deze relatie maakt het mogelijk om alle prostituees in de raamprostitutie informatie te geven, signalen op te vangen en te zorgen dat benodigde documenten in orde zijn. Daarnaast heeft de gemeente door het contactmoment een beeld gekregen van wie er in de stad werkzaam zijn.

Een ander gevolg dat in Utrecht door uitvoerders en prostituees wordt genoemd is de *kennismakingsfunctie* die een gesprek kan hebben. Naar aanleiding van het gesprek bij de GG&GD weten prostituees de uitvoerder van het gesprek te vinden mochten ze problemen of vervolgvragen hebben. Een uitvoerder geeft aan dat ze geregeld gebeld wordt door prostituees die vragen hebben. Geïnterviewde uitvoerders geven aan dat het vertrouwen dat in de gesprekken wordt opgebouwd hierbij een belangrijke rol speelt.

Verder had de gemeente het doel om door middel van direct contact prostituees *voorlichting en informatie over hulp te kunnen geven*. Het gaat dan onder meer om informatie over (medische) hulpverlening, rechten en plichten en veiligheid. Uit de interviews met zowel uitvoerders als prostituees komt naar voren dat dit in de praktijk inderdaad is gebeurd. Uitvoerders van de gesprekken geven aan dat dit zowel mondeling als in de vorm van informatiemateriaal en folders is gebeurd. Tevens zijn soms tijdens het gesprek websites laten zien waar bepaalde informatie te vinden is. Ook zijn gerichte hulp- of informatievragen van prostituees beantwoord in de gesprekken. In 45% van de gesprekken is gebruik gemaakt van een tolk, zodat de voorlichting en informatie in de taal van de prostituee gegeven kon worden. Ook het foldermateriaal was in verschillende talen beschikbaar. De mogelijkheid voor de GG&GD om naar aanleiding van de gesprekken gegevens vast te leggen zijn om privacy-redenen beperkt. De GG&GD registreert wel op welke onderwerpen tijdens de gesprekken nadrukkelijk is ingegaan en waarop verwijzing naar hulp of informatie heeft plaatsgevonden. Onderstaande tabel laat zien op welke terreinen een verwijzing heeft plaatsgevonden tijdens het gesprek. Een verwijzing kan betekenen dat er informatie is meegegeven, dat ergens nadrukkelijk op is gewezen en soms is er door de GG&GD contact opgenomen met de hulpverlening.

Doorverwijzingen registratiegesprek naar type doorverwijzing	Aantal	%
Signalen doorgegeven aan politie	174	26,2
Medisch	84	12,7
Sociaal-psychologisch	123	18,6
Financieel	61	9,2
Juridisch	26	3,9
Huisvesting	13	2
Dwang	15	2,3
Anders	167	25,2
Subtotaal doorverwijzingen	663	75,9
Geen doorverwijzing	211	24,1
Totaal	**874**	**100**

Bron: GG&GD Utrecht, cijfers maart 2011-juli 2013

Uit cijfers van de GG&GD Utrecht komt naar voren dat 84 keer (12% van de geregistreerde vrouwen) is doorverwezen om medische redenen. Het kan hier bijvoorbeeld gaan om medische klachten, maar ook om het verwijzen naar informatie of hulpverlening zoals bijvoorbeeld het HAP (Huiskamer Aanloop Prostituees) of het Prostitutieteam (proteam) om een ziektekostenverzekering af te sluiten. Er is 123 keer (18% van de geregistreerde vrouwen) doorverwezen om sociaal-psychologische redenen. Het gaat dan bijvoorbeeld om problemen op het terrein van maatschappelijk werk. In vijftien gevallen zijn de namen van vrouwen doorgegeven aan de hulpverlening in verband met zeer lichte mogelijke aanwijzingen van dwang. Het gaat dan om mogelijke aanwijzingen die niet duidelijk genoeg waren om door te geven aan de politie.

Kortom, in alle gesprekken is voorlichting en informatie over hulp gegeven. Daarnaast heeft in ongeveer zes van de tien gesprekken naast het verstrekken van algemene informatie een gerichte verwijzing naar hulp of informatie plaatsgevonden. Uitvoerders in Utrecht geven aan dat het geven van *informatie* tijdens het registratie- en adviesgesprek er naar hun idee voor zorgt dat prostituees wijzer, weerbaarder en zelfredzamer worden. Respondenten geven aan dat het informeren over het afsluiten van een zorgverzekering hierbij van groot belang is. Een contactmoment met prostituees biedt de mogelijkheid om prostituees informatie te geven over verschillende onderwerpen. 'Ze worden hierdoor zelfredzamer. 'Sommigen weten van niks', is de ervaring van een van de uitvoerders van het contactmoment. In het registratiegesprek neemt het verstrekken van informatie een centrale plaats in. Bovendien worden alle prostituees in de raam- en straatprostitutie bereikt.
Een veronderstelling van de gemeente was dat als gevolg van direct contact met prostituees de mogelijkheid zou ontstaan om *signalen van mensenhandel op te vangen* en door te geven aan de politie. Uit informatie van de GG&GD komt naar voren dat er 174 keer signalen zijn doorgegeven aan de politie. Dit betekent dat er gemiddeld in één op de vijf gesprekken signalen mensenhandel zijn opgevangen. Daarnaast zijn, zoals we hierboven al beschreven, in vijftien gevallen de namen van vrouwen doorgegeven aan de hulpverlening in verband met zeer lichte mogelijke aanwijzingen van dwang. Wanneer de hulpverlening hiervan op de hoogte wordt gesteld is het lastige hierbij dat prostituees doorgaans nog niet aan het werk zijn op het moment dat het registratiegesprek plaatsvindt. Voordat een werkplek kan worden gehuurd dient immers het registratiegesprek plaats te vinden. De GG&GD weet dan nog niet waar de betreffende prostituee een kamer gaat huren. Ze kunnen dan wel een naam doorgeven aan de hulpverlening, maar de hulpverlening kan vrouwen niet altijd vinden. De hulpverlening werkt namelijk met werknamen en niet met de echte namen van prostituees. Dit maakt het vinden van prostituees waar zorgen over zijn soms moeilijk.
De mate waarin vermoedens of signalen van mensenhandel naar voren komen in de gesprekken is in de loop van de tijd toegenomen. In het eerste jaar waren er in één op de acht gesprekken signalen mensenhandel (Gemeente Utrecht, 2012, p. 43), later werd dat meer. In het laatste jaar waren er in één op de drie gesprekken signalen mensenhandel. Hier speelt volgens geïnterviewde uitvoerders de toename in ervaring met het opvangen van signalen mogelijk een rol. De politie in Utrecht stelt dat hun informatiepositie is verbeterd sinds ze signalen krijgen uit de registratiegesprekken. Het onderhavige onderzoek heeft zich niet gericht op de bruikbaarheid en opvolging van deze signalen. Toekomstig onderzoek hiernaar zou hier meer inzicht in kunnen geven.
Bij de invoering van de registratieplicht is nog een aantal andere gevolgen benoemd die men met de invoering van de registratieplicht beoogde. Zo veronderstelt de gemeente dat *het bekend worden van het woonadres* van de prostituee een barrière zal opwerpen voor de mensenhandelaar.[55] In hoeverre het contactmoment hier in de praktijk aan heeft bijgedragen is moeilijk te zeggen. Wel is in de interviews naar voren gekomen dat informatie over het woonadres in sommige gevallen heeft geleid tot signalen van mensenhandel. Het gaat dan bijvoorbeeld om een adres dat vaak gebruikt wordt, waar meerdere prostituees staan ingeschreven of waar mogelijke pooiers staan ingeschreven. Daarnaast lijkt het geregeld voor te komen dat prostituees niet daadwerkelijk wonen op het adres waar ze staan ingeschreven, zo vertelt een geïnterviewde uitvoerder. Er wordt mogelijk snel verhuisd of gebruik

[55] In de notitie 'Aanpassing vergunningstelsel raamprostitutie' van de gemeente Utrecht, maart 2010 staat: *'Toesturen van de registratie op het huis/postadres geeft zicht op de woonsituatie. Ook het bekend worden van een woonadres bij de overheid is een barrière voor de mensenhandelaar.'*

gemaakt van zogenaamde inschrijfadressen. Informatie die tijdens een contactmoment naar voren komt over het gebruikte adres en de woonsituatie kan dus bijdragen aan het beeld van de omstandigheden waaronder een prostituee aan het werk gaat en in sommige gevallen een signaal van mensenhandel opleveren.
Daarnaast veronderstelt de gemeente dat de *tijd* die de procedure van het voeren van het gesprek tot het verstrekken van het registratienummer in beslag neemt (één à twee weken) voorkomt dat vrouwen snel van werkplek kunnen wisselen en snel aan het werk kunnen worden gezet.[56] Op basis van cijfers over het aantal unieke werkzame prostituees op het Zandpad constateert de gemeente Utrecht dat de omloopsnelheid lager is dan voor de invoering van de registratieplicht. In 2010 waren dit ongeveer 750 prostituees en tussen maart 2011 en januari 2013 (bijna twee jaar) 731 prostituees.[57] Ons onderzoek heeft zich niet specifiek gericht op veranderingen in de wisseling van werkplek. De raamprostitutie vond in Utrecht immers niet meer plaats gedurende de uitvoering van het onderhavige onderzoek. In de interviews die we voor dit onderzoek hebben gehouden met prostituees en exploitanten is wel een andere oorzaak genoemd waardoor prostituees minder van werkplek zouden wisselen. Prostituees en exploitanten noemen dat de handhaving op de verplichte Kamer van Koophandel-inschrijving ervoor heeft gezorgd dat er minder gewisseld wordt. Het wisselen van werkplek had dan mogelijk te maken met het ontwijken van het betalen van belasting. Deze uitspraken in de interviews hadden niet specifiek betrekking op Utrecht.
Ondanks de overwegend positieve ervaringen met de invoering van het contactmoment, was de gemeente ontevreden over de mate waarin het instrument een barrière opwerpt tegen mensenhandel. Ook uitvoerders vonden het in sommige gevallen bezwaarlijk dat ze prostituees waar ze zorgen over hadden of waarover duidelijke signalen van mensenhandel bestonden toch aan het werk moesten laten gaan. Zo vertelt een van de uitvoerders van het registratiegesprek:

> *'Soms zie je gevallen waarvan je denkt, dat moeten we toch echt niet willen als gemeente om dat te faciliteren. Zieke vrouwen, verstandelijk beperkte vrouwen.'*

De gemeente wil een registratie in de toekomst kunnen weigeren wanneer er ernstige vermoedens van mensenhandel bestaan. Begin 2014 is de werkwijze rondom de registratieplicht voor raamprostituees aangescherpt, zodat de registratie vooraf geweigerd kan worden als er aanwijzingen zijn van mensenhandel of andere vormen van uitbuiting.[58] Het uitgangspunt hierbij is dat het toevoegen van weigeringsgronden de barrière tegen mensenhandel bij registratie groter maakt.[59]
In hoeverre de verstrekte informatie tijdens de registratiegesprekken daadwerkelijk is aangekomen bij prostituees en wat de mogelijke positieve dan wel negatieve

---

56 In de notitie 'Aanpassing vergunningstelsel raamprostitutie' van de gemeente Utrecht, maart 2010 staat: *'Met het maken van een afspraak voor het gesprek, het voeren van het gesprek en het thuis ontvangen van de registratie zal minimaal een week verstrijken. Ook die beperking van de snelle wisseling van werkplek draagt (eenmalig) bij aan de barrière.'*

57 Bron: brief van het College van B&W van de gemeente Utrecht aan de commissie Mens en Samenleving, 31 januari 2013 (kenmerk 13.001228). Zie ook NRMSGK, 2013, p. 281.

58 De gemeente geeft zelf aan in een overzicht van voorgestelde aanpassingen in de APV (H3 seksinrichtingen) dat 'aanwijzingen van mensenhandel als (nieuwe) weigeringsgrond voor de registratie een ingrijpende maatregel is en vraagt om een zorgvuldig werkproces met inzet van en nauwe afstemming tussen de gemeente en de ketenpartners. Er moeten goede afspraken worden gemaakt over het delen van informatie en hulpverlening aan vrouwen die slachtoffer van mensenhandel blijken te zijn.'

59 Bron: Verordening tot wijziging van de Algemene plaatselijke verordening Utrecht 2010, zesde partiële herziening, raadsbesluit van 19 december 2013, nummer 68.

gevolgen zijn van de invoering van de registratieplicht voor betrokken prostituees is op basis van dit onderzoek moeilijk te zeggen. Tijdens de looptijd van het onderzoek vond geen raamprostitutie meer plaats in Utrecht, waardoor maar zeer beperkt zicht is gekregen op de gevolgen voor prostituees. Een aantal prostituees in andere steden had voorheen in Utrecht gewerkt en daar een registratiegesprek gehad, maar dat aantal is beperkt.

6.2 Gevolgen in Den Haag

In Den Haag wordt sinds januari 2012 gewerkt met het negatief werkadvies. We nemen in dit rapport de gegevens mee tot 1 september 2014. Er is dan bijna drie jaar gewerkt met het negatief werkadvies.
De veronderstelling in Den Haag was dat het intakegesprek informatie oplevert, eventueel in combinatie met informatie uit het politiesysteem, op basis waarvan kan worden geconstateerd dat het aannemelijk is dat iemand slachtoffer van mensenhandel is. In deze gevallen wordt de exploitant geadviseerd de betreffende prostituee niet te laten werken. Er is sinds de invoering 203 keer een negatief werkadvies uitgebracht aan exploitanten. In het eerste jaar, in 2012, is dat 110 keer gebeurd.[60] In het jaar daarna, in 2013, is 85 keer een negatief werkadvies gegeven. In 2014 is tot 1 september acht keer een negatief werkadvies gegeven. Daarnaast staan er in september 2014 ongeveer 120 vrouwen in het politiesysteem waar verhoogde aandacht voor is.[61] Er is dus een duidelijke afname te zien in het aantal negatieve werkadviezen dat jaarlijks is verstrekt. Waar er in het eerste jaar wekelijks een aantal negatieve werkadviezen wordt gegeven, komt dat in 2014 nog maar sporadisch voor.
Met het verstrekken van negatieve werkadviezen wilde men voorkomen dat vrouwen waarvan de politie het aannemelijk acht dat ze slachtoffer zijn van mensenhandel in de prostitutie aan het werk gaan. De veronderstelling was dat wanneer exploitanten een negatief werkadvies krijgen van de politie, ze geen kamer verhuren aan de betreffende prostituee of haar niet in de seksinrichting laten werken. Het is in de praktijk inderdaad niet voorgekomen dat de betreffende exploitant een prostituee toch heeft laten werken, althans, dat heeft de politie niet aangetroffen. Het is wel voorgekomen dat sommige prostituees die te maken hebben gekregen met een negatief werkadvies, bij andere exploitanten in Den Haag aan het werk proberen te gaan. Als deze exploitanten prostituees aanmelden voor een intakegesprek komt de zedenpolitie deze personen weer tegen. Het komt volgens de politie ook voor dat ze naar exploitanten gaan die prostituees niet aanmelden voor een intakegesprek. Als gevolg hiervan verhuren welwillende exploitanten minder kamers, terwijl exploitanten die zich niet veel aantrekken van de afspraak om nieuwe prostituees aan te melden hier geen last van hebben.
Van het totale aantal verstrekte negatieve werkadviezen is het merendeel, de politie schat zo'n 85%, verstrekt in de raamprostitutie. Daarnaast geeft de politie aan dat zo'n 75 tot 80% van de prostituees die met een negatief werkadvies te maken gehad hebben uit Oost-Europa komen, voornamelijk uit Hongarije. Een gevolg van de inzet van het negatief werkadvies is dat een groot deel van de betreffende prostituees vervolgens uit beeld verdwijnt. Een klein deel doet aangifte, gaat naar

---

[60] Aantal gebaseerd op verslag van openbare vergadering, waarin de Burgemeester van Den Haag aangeeft hoe vaak een negatief werkadvies is uitgebracht, bron: gemeente Den Haag, RIS 257180, 12 maart 2013.

[61] Cijfers zijn afkomstig van de zedenpolitie in Den Haag. Het label 'aandacht' wordt gebruikt wanneer er wel enige signalen mensenhandel zijn, maar die de politie niet zodanig duidelijk vindt dat een negatief werkadvies wordt gegeven. Deze prostituees worden in de gaten gehouden.

het land van herkomst of treedt in contact met de hulpverlening. De politie geeft aan dat naar aanleiding van een negatief werkadvies ongeveer vijf à zes keer aangifte is gedaan door de betreffende prostituee. Ongeveer vijftien vrouwen zijn met behulp van de Internationale Organisatie voor Migratie (IOM) naar het land van herkomst gegaan en een enkeling heeft zich gemeld bij de hulpverlening. Zoals in hoofdstuk 3 (paragraaf 3.9) reeds beschreven, is de samenwerking met de hulpverlening en de nazorg momenteel in ontwikkeling.
In Den Haag, waar van de drie gemeenten het langst gewerkt wordt met een contactmoment lijkt de aanwezigheid van pooiers te verminderen sinds het gebruik van het negatieve werkadvies. Dit wordt opgemerkt door uitvoerders, exploitanten en prostituees. Een aantal exploitanten en beheerders geven aan dat mannen die vroeger aan de overkant van de ramen stonden en bij de ramen geld ophaalden, verdwenen zijn. Ook verschillende prostituees vertellen dat ze sinds de contactmomenten en het negatieve werkadvies in Den Haag minder pooiers in de straten zien. Vroeger zouden de meeste meisjes voor een pooier werken en dat is nu volgens verschillende prostituees veel minder geworden. Hierdoor zou het ook rustiger zijn geworden in het prostitutiegebied.
Er wordt daarbij wel opgemerkt dat sommige pooiers en prostituees vervolgens opduiken in prostitutiegebieden in andere Nederlandse steden. De politie komt vrouwen die in Den Haag een negatief werkadvies hebben gekregen vervolgens tegen in het politiesysteem (wanneer collega's in een andere stad daar een notitie van maken). Zij zijn naar prostitutiegebieden in andere steden gegaan of gebracht. 'Negen van de tien keer zie je ze in Groningen, Alkmaar of Amsterdam opduiken,' zo vertelt de politie. Dit heeft volgens de politie te maken met het feit dat het negatief werkadvies een lokaal initiatief is.
Daarnaast noemen andere exploitanten en beheerders in Den Haag dat er minder gespuis en minder loverboys worden gezien, maar dit wordt geweten aan de leeftijdsverhoging voor prostituees naar 21 jaar. Daarnaast heeft de verplichte inschrijving bij de Kamer van Koophandel er volgens sommige exploitanten voor gezorgd dat er minder nieuwe prostituees zijn. Voorheen zouden prostituees elke drie maanden in een andere stad werken om belasting te ontduiken. Nu is er minder roulatie, volgens sommigen.
De politie in Den Haag meent dat bekendheid van het negatief werkadvies dat in de stad gebruikt wordt preventief kan werken en pooiers ervan weerhoudt om naar Den Haag te komen. In Den Haag bestaan, met name bij de hulpverlening, zorgen over het *uit beeld verdwijnen* van prostituees waar zorgen over bestaan. Het gevaar hiervan is vervolgens dat deze prostituees juist *afhankelijker* worden van degenen die hen aanzetten of ondersteunen bij het werk, zo vertelt een betrokkene uit de hulverlening. Het gevolg hiervan is dat ze nog *minder zelfredzaam* worden en de *positie van prostituees* zal hiermee dus *verslechteren*, zo geeft de hulpverlening aan. Deze functionaris zegt hierover tevens het volgende:

> *'Ik denk dat het negatief werkadvies op geen enkele manier bijdraagt aan de positieverbetering van sekswerkers. Op geen enkel punt, ook niet als iemand slachtoffer van mensenhandel is. Uiteraard zijn er gevallen waarvan je zegt, je haalt iemand uit zo'n situatie (onder de blauwe plekken en zegt dat ze iedere dag geslagen wordt). Dat is niet meer dan logisch. Als iemand slachtoffer is van uitbuiting en je haalt iemand uit de situatie en vervolgens zonder inkomen of hulpverlening terugplaatst in de situatie waarin ze toch weer teruggaat naar die man. Dan is de hele zelfstandigheid van die vrouw helemaal weggenomen. Het enige stukje zelfstandigheid wat ze had, een gedeelte van het inkomen, dat is dan weg. En er is geen contact meer mogelijk.'*

6.3 Gevolgen in Amsterdam

In Amsterdam zijn exploitanten sinds medio 2013 verplicht om intakegesprekken met prostituees te voeren. Het adviesteam is operationeel sinds 1 november 2013. Per juli 2014 is de werkwijze rondom het intake- en adviesgesprek tijdelijk stilgelegd, de handhaving op de (kwaliteit van de) intakes was toen nog niet operationeel. Er is dus gedurende ongeveer een half jaar gewerkt met contactmomenten bij exploitanten en het adviesteam. Zoals we in de inleiding al aangeven is het *totale* werkproces rondom het contactmoment in Amsterdam tot dusver nog niet operationeel geweest. De resultaten die we hier beschrijven dienen in dit licht te worden bezien.

Het beoogde gevolg van de gemeente Amsterdam met de invoering van intake- en adviesgesprekken door respectievelijk exploitanten en het adviesteam is dat kwetsbare vrouwen niet instromen in de Amsterdamse prostitutiebranche, zodat er uiteindelijk alleen zelfredzame personen werken.[62] In het intake- en adviesgesprek staat het beoordelen van de zelfredzaamheid van prostituees centraal. De gemeente veronderstelt dat een contactmoment informatie oplevert om de zelfredzaamheid van prostituees te kunnen beoordelen. Hiermee zouden misstanden, uitbuiting, dwang en mensenhandel kunnen worden voorkomen. Een veronderstelling hierbij is dat exploitanten de zelfredzaamheid van prostituees kunnen beoordelen en twijfelgevallen zullen doorsturen naar het adviesteam. In de periode waarin is gewerkt met het contactmoment in Amsterdam hebben exploitanten 49 prostituees doorverwezen naar het adviesteam.[63] Het gaat vooral om vrouwen die nog maar kort in Nederland zijn, uit met name Roemenië en Hongarije. De reden waarom exploitanten doorverwijzen is doorgaans beperkte taalvaardigheid, aldus het adviesteam. Het adviesteam geeft verder aan dat er volgens grove schattingen ongeveer 70 exploitanten actief zijn in Amsterdam (het gaat dan om clubs, escort en raamprostitutie). De doorverwijzingen zijn afkomstig van tien verschillende exploitanten, aldus gegevens van het adviesteam. Twee exploitanten hebben met grote regelmaat prostituees aangemeld, de anderen een, twee of drie keer.[64] Tien prostituees zijn twee of drie keer aangemeld door verschillende exploitanten en zeventien prostituees zijn na een aanmelding bij het adviesteam niet komen opdagen. Een deel verdwijnt dus al uit het zicht voordat ze in contact met het adviesteam zijn getreden. Het adviesteam heeft uiteindelijk met 22 van de 49 doorverwezen prostituees gesprekken gevoerd. De meeste vrouwen zijn twee keer gesproken in verband met de uitslag van de taaltoets en de toeleiding naar zorg. Deze gesprekken hebben in veertien gevallen geleid tot een negatief werkadvies. Zes personen hebben een advies met voorwaarden gekregen. Twee van de voorwaardelijke werkadviezen zijn later omgezet naar een negatief werkadvies en de andere vier zijn omgezet naar 'geen gronden voor een negatief werkadvies'.[65] Er zijn dus uiteindelijk veertien vrouwen niet zelfredzaam genoeg geacht om in de Amsterdamse prostitutie te gaan werken.

Andere beoogde gevolgen van de gemeente Amsterdam zijn onder meer het vroegtijdig signaleren van indicatoren van mensenhandel en het doorgeleiden naar opvang, zorg of dienstverlening. Het uiteindelijke beoogde doel hierbij is het versterken van de positie van prostituees.[66] Het adviesteam geeft aan dat ze op basis van

62 Bron: Gemeente Amsterdam, 2014, pagina 2.

63 Bron: informatie afkomstig van het adviesteam van de gemeente Amsterdam.

64 Informatie afkomstig van het adviesteam van de gemeente Amsterdam.

65 Informatie afkomstig van het adviesteam van de gemeente Amsterdam.

66 Bron: Gemeente Amsterdam, 2013c, pagina 2.

de 22 gesprekken 11 vrouwen hebben doorverwezen naar zorg. Van vijf daarvan is bekend dat ze daadwerkelijk zijn aangekomen bij de zorg.
Ook in Amsterdam lijken prostituees zich als gevolg van het negatieve werkadvies te verplaatsen naar andere exploitanten en naar andere steden. Het adviesteam hoort wel eens dat iemand in Groningen is gaan werken en van drie vrouwen hebben ze gehoord dat ze in Haarlem en Alkmaar aan het werk gingen, of dat al deden. Het adviesteam geeft ook aan dat sommige vrouwen die te maken hebben met een negatief werkadvies vertellen dat ze naar hun thuisland zullen gaan. Omdat we geen vrouwen hebben gesproken die te maken hebben gehad met een negatief werkadvies, weten we niet in hoeverre deze verplaatsing naar andere steden of naar het thuisland precies plaatsvindt.
De dubbele aanmeldingen laten zien dat prostituees na een verwijzing naar het adviesteam, proberen om bij een andere exploitant aan het werk te gaan. Net als in Den Haag geldt in Amsterdam dat het voorkomt dat welwillende exploitanten minder kamers verhuren, en dat exploitanten die zich niet veel van het nieuwe beleid aantrekken hier geen last van hebben, zo komt uit interviews naar voren. Omdat de handhaving op het voeren van intakegesprekken door exploitanten gedurende de onderzoeksperiode nog niet van start is gegaan, zou het kunnen dat exploitanten om die reden nog niet volledig uitvoering geven aan het voeren van gesprekken of het doorverwijzen naar het adviesteam.
In Amsterdam bestaan net als in Den Haag, met name bij de hulpverlening, zorgen over het *uit beeld verdwijnen* van prostituees die mogelijk minder zelfredzaam zijn. Exploitanten vrezen vooral dat prostituees er door de strengere maatregelen en verdergaande registratie meer en meer voor kiezen om vanuit huis, een hotel of in de illegaliteit (de onvergunde prostitutie) te gaan werken. Dit is volgens exploitanten toegenomen. Naast het veronderstelde gevolg dat sommige prostituees de onvergunde sector zullen verkiezen boven de vergunde sector, is de vergunde sector voor prostituees met een negatief werkadvies geen optie meer. Een exploitant geeft aan dat de gevolgen van het negatieve werkadvies naar zijn mening soms erger zijn dan wanneer minder zelfredzame prostituees wel aan het werk gaan. Hij vertelt dat er onlangs een vrouw in zijn club wilde komen werken, maar dat ze beperkt Engels sprak. Ze kwam uit een Oost-Europees land. Hij heeft haar het kaartje van het adviesteam gegeven. Het adviesteam heeft haar op basis van haar beperkte taalniveau een negatief werkadvies gegeven. Vervolgens gebeurde het volgende, zo vertelt de clubeigenaar:

> *'Na twee weken kwam ze nog net niet huilend naar me terug. Ze was in het illegale circuit gaan werken ergens in de Bijlmer. Ze hadden haar paspoort afgepakt en ze kreeg € 35 voor een uur en ze moest dag en nacht beschikbaar zijn. En dan moest ze ook nog bij die mannen in huis slapen. Ik vond het heel moeilijk dat ik haar weg moest sturen. ' (…) 'Ik ben ervan overtuigd als ik dat meisje onder mijn hoede had gehad, dan was het heel goed met haar gegaan.'(…) 'De gemeente vergeet dat die meisjes het leuk vinden. Nu wordt ze gedwongen in de illegaliteit.'*

Uitvoerders van het adviesteam herkennen dit voorval, maar menen dat er door de bekendheid van de maatregelen op den duur een preventieve werking vanuit zal gaan.

Als het gaat om de invoering van het negatieve werkadvies in Amsterdam komt uit de interviews naar voren dat er *geen overgangsregeling* is geweest. Vanaf het moment dat het is ingevoerd, golden de zelfredzaamheidseisen voor alle werkzame prostituees in Amsterdam. Hierdoor zou een grote groep (verminderd zelfredzame) prostituees die al jarenlang in de stad aan het werk is, nu opeens aan deze maatstaf

moeten voldoen en het risico lopen hun werkplek te verliezen. Dat deze eisen gelden voor nieuwe prostituees kan een geïnterviewde hulpverlener wel begrijpen, maar de prostituees die al werkzaam zijn, kunnen tussen wal en schip belanden, aldus de hulpverlener. Zij zegt hierover het volgende:

> *'... de dames die nu tussen wal en schip vallen, daar moet je iets mee. Ik vind dat je als stad, als samenleving niet kan zeggen, je mocht hier twee jaar lang met je zes woordjes Engels achter het raam staan, geld verdienen én belasting betalen, maar nu ineens mag dat niet meer en heb je geen raam meer en geen werk meer.*

Deze groep prostituees die al werkt en wellicht niet aan de zelfredzaamheidseisen voldoet is bovendien groot, zo geeft de geïnterviewde hulpverlener aan:

> *'Tijdens het rondlopen in het veld zie ik heel veel Hongaarse vrouwen waarvan ik weet dat bijna iedereen is binnengekomen via een regeling, een pooier of iemand waaraan ze een bepaalde periode of langdurig of nog steeds geld moesten afdragen. Maar het zijn ook vrouwen die ook wel geld hielden en naar huis konden sturen. Want zij onderhouden daar hun kind, echtgenoot, vader, moeder, hele familiesystemen.*

Ondanks dat er geen feitelijke overgangsregeling was, geeft het adviesteam aan dat zij wel rekening houden met al werkzame prostituees, zij nemen dit punt wel degelijk mee in de afweging.
Uit interviews met prostituees komt naar voren dat sommige prostituees nog steeds pooiers zien in de buurt van de Amsterdamse Wallen, waardoor ze aannemen dat een contactmoment niet helpt. Ze wijzen op prostituees die gebracht en opgehaald worden. Een aantal prostituees noemt ook oorzaken waarom ze denken dat een contactmoment niet helpt tegen misstanden. Ze geven aan dat slachtoffers niets over dergelijke problemen zullen zeggen in een gesprek, omdat ze bang of verliefd zijn, zoals in paragraaf 5.5 al aan de orde kwam. Ook zouden sommigen van zichzelf niet weten dat ze slachtoffer zijn. Anderen willen niet dat er iets aan hun situatie verandert, omdat ze niet alleen willen zijn.
Tot slot zijn er door de geïnterviewde functionarissen en exploitanten een aantal gevolgen benoemd die te maken hebben met privacy, ofwel de *bescherming van persoonsgegevens*. Zoals we in hoofdstuk 2 al beschreven, heeft de gemeente in Amsterdam richtlijnen opgesteld voor exploitanten om hen te helpen bij het vormgeven van het intakegesprek. In hoofdstuk 4 kwam al aan de orde dat de vragen die exploitanten volgens de gemeente zouden kunnen stellen onder meer betrekking hebben op de gezondheid van prostituees. Omdat deze vragen gaan over bijzondere persoonsgegevens geldt een verhoogde privacy gevoeligheid. Naast de vragen bleken er risico's in het werkproces te bestaan met betrekking tot het vastleggen en de uitwisseling van bijzondere persoonsgegevens (het zijn van prostituee is al een bijzonder persoonsgegeven). Het vragen om toestemming aan prostituees om gegevens te mogen uitwisselen zou dit risico niet wegnemen. Op grond hiervan is de intake aangepast en is de werkwijze tijdelijk anders ingericht. Exploitanten kunnen sinds 1 juli 2014 niet meer doorverwijzen naar het adviesteam. Op dit moment bekijkt de gemeente Amsterdam de mogelijkheden om op grond van een maatschappelijk belang wel te kunnen vragen naar bijzondere persoonsgegevens. Zoals we in hoofdstuk 5 al aangaven zijn in de interviews met prostituees privacy-bezwaren niet uitdrukkelijk naar voren gekomen.

6.4 Conclusie

In Utrecht is met het contactmoment een 'relatie' ontstaan tussen de gemeente en de prostituee. Voorheen was dit contact er niet. In ongeveer twee jaar tijd is met alle raamprostituees een registratiegesprek gevoerd. In totaal zijn 874 gesprekken gevoerd. In deze gesprekken is voorlichting en informatie over hulp gegeven, daarnaast heeft in ongeveer zes op de tien gesprekken naast het verstrekken van algemene informatie een gerichte verwijzing naar hulp of informatie plaatsgevonden. Door middel van direct contact met prostituees zijn daarnaast signalen van mensenhandel opgevangen en doorgegeven aan de politie. In totaal zijn 174 keer signalen doorgegeven aan de politie. Dit betekent dat er in één op de vijf gesprekken signalen van mensenhandel zijn opgevangen. De mate waarin vermoedens of signalen mensenhandel naar voren komen in de gesprekken is in de loop van de tijd toegenomen. Waar er in het eerste jaar in één op de acht gesprekken signalen van mensenhandel werden doorgegeven, was dat is het laatste jaar in één op de drie gesprekken het geval. Ondanks de overwegend positieve ervaringen met de invoering van het contactmoment in Utrecht, wil de gemeente een registratie in de toekomst kunnen weigeren wanneer er ernstige vermoedens van mensenhandel bestaan. Op dit moment (januari 2015) wordt gewerkt aan een nieuwe inrichting van het contactmoment.

In Den Haag is bijna drie jaar gewerkt met het negatief werkadvies. Sinds de invoering is 203 keer een negatief werkadvies uitgebracht aan exploitanten. Er is een duidelijke afname te zien in het aantal negatieve werkadviezen dat jaarlijks is verstrekt. Waar er in het eerste jaar wekelijks een aantal negatieve werkadviezen wordt gegeven, komt dat in 2014 nog maar sporadisch voor. Wanneer exploitanten een negatief werkadvies krijgen van de politie, laten ze de betreffende vrouw niet in hun seksinrichting werken. Wel proberen prostituees soms bij andere exploitanten aan het werk te gaan. Een gevolg van de inzet van het negatief werkadvies is dat een groot deel van de betreffende prostituees vervolgens uit beeld verdwijnt of in andere steden gaat werken. Hierdoor lijkt de aanwezigheid van pooiers in Den Haag te verminderen sinds het gebruik van het negatieve werkadvies. Dit wordt opgemerkt door uitvoerders, exploitanten en prostituees.

In Amsterdam is nog maar kort, een half jaar, gewerkt met het contactmoment. In die periode heeft een klein deel van de exploitanten prostituees doorverwezen naar het adviesteam. In totaal zijn 49 prostituees aangemeld bij het adviesteam. Een deel is dubbel aangemeld of niet komen opdagen. Het adviesteam heeft uiteindelijk met 22 prostituees gesprekken gevoerd. Deze gesprekken hebben in veertien gevallen geleid tot een negatief werkadvies. Ook in Amsterdam lijken prostituees zich als gevolg van het negatieve werkadvies te verplaatsen naar andere exploitanten en naar andere steden. De helft van de prostituees die zijn doorverwezen naar de zorg heeft hiervan gebruik gemaakt. Als gevolg van de ingevoerde werkwijze rondom het contactmoment in Amsterdam blijkt het uitwisselen van persoonlijke informatie van prostituees zoals dat binnen het contactmoment is ingericht, in strijd met de Wet Bescherming Persoonsgegevens. Als gevolg hiervan is de werkwijze rondom het contactmoment in Amsterdam sinds 1 juli 2014 tijdelijk stilgelegd.

7 Conclusies

Met dit onderzoek hebben we in kaart gebracht op welke wijze contactmomenten tussen de overheid en prostituees zijn georganiseerd in Utrecht, Den Haag en Amsterdam. Daarnaast hebben we achterhaald wat de ervaringen zijn van uitvoerders, exploitanten en prostituees. Ook de gevolgen van de invoering van contactmomenten zijn benoemd. In dit hoofdstuk beantwoorden we de overkoepelende vraag van dit onderzoek:

> *Op welke wijzen kan een contactmoment bijdragen aan het voorkomen van misstanden?*

Zoals we in hoofdstuk 1 beschrijven, gaat het bij het voorkomen van misstanden in de prostitutie enerzijds om het voorkomen van criminaliteit (uitbuiting en mensenhandel) en anderzijds om het verbeteren van de positie van prostituees.[67] In dit hoofdstuk gaan we na op welke wijze contactmomenten met prostituees een bijdrage kunnen leveren aan deze twee aspecten en welke knelpunten naar voren komen.

7.1 De positie van prostituees

Informatiefunctie
Uit het onderzoek komt naar voren dat de *informatiefunctie* van een contactmoment een waardevolle bijdrage kan leveren aan het verbeteren van de positie van prostituees. Volgens geïnterviewde gemeente-, politiefunctionarissen en prostituees zorgt het geven van voorlichting over rechten en plichten in de Nederlandse prostitutie (zoals het moeten betalen van belasting, de benodigde inschrijvingen, beschikbare hulpverlening, en risico's op uitbuiting) ervoor dat prostituees bewuster, weerbaarder, zelfredzamer en onafhankelijker van anderen worden. Het ligt hierbij voor de hand dat hoe vollediger de informatievoorziening in het contactmoment is, hoe minder prostituees zijn aangewezen op andere bronnen van informatie en hulp, zoals pooiers. Zo zou informatie over de invulling van het werk, over beschikbare woonruimte en het wegwijs maken in Nederland, met name voor migrantenprostituees, een aanvulling kunnen zijn op de reeds aangeboden informatie. Het belang van het verstrekken van informatie aan prostituees wordt ondersteund door de bevindingen in het onderzoek van Groenestyn (2013, p. 28). Uit dit onderzoek onder prostituees komt naar voren dat het merendeel van de (Hongaarse) vrouwen (51%) uit haar onderzoek geen idee heeft wat de Nederlandse overheid kan betekenen voor slachtoffers van mensenhandel, ondanks dat er in het verleden is geïnvesteerd in het informeren van prostituees van verschillende nationaliteiten over prostitutie en uitbuiting, met een folder in verschillende talen (Groenestyn, 2013, p. 28).[68] De ervaring van Groenestyn met de Hongaarse doelgroep is dat deze vrouwen vaak laaggeletterd zijn. Een gesprek, zoals het contactmoment, lijkt dus een belangrijke aanvulling te zijn naast bestaande informatiefolders. Daarbij is ook (indien nodig) het gebruik van een tolk van belang. Het belang van het gebruik van een tolk om mogelijke slachtoffers te kunnen identificeren komt ook naar voren uit de review van wetenschappelijk onderzoek naar contact met mogelijke slachtoffers (Macy & Graham, 2012, p. 70).

---

[67] Daarnaast zijn prostitutie door minderjarigen en illegalen benoemd als misstanden (TK 2009-2010, 32 211, p. 3).

[68] Het onderzoek van Groenestyn vond plaats voor de invoering van contactmomenten.

Contactmomenten kunnen, met name wanneer ze gericht zijn op het verstrekken van informatie (onder meer over rechten, plichten, en beschikbare hulp), een positieve invloed hebben op de positie van de prostituee. Bovendien kent deze invulling van het contactmoment weinig of geen bezwaren of nadelen.
De informatiefunctie kan ook dienen ter controle of administratieve zaken goed geregeld zijn. Het gaat dan bijvoorbeeld om een ziektekostenverzekering. Geïnterviewde functionarissen geven verschillende voorbeelden die laten zien dat het van belang is om na te gaan of prostituees over een ziektekostenverzekering beschikken om problemen te kunnen voorkomen. Een deel van de prostituees beschikt niet over een ziektekostenverzekering, wat bij medische kosten tot problemen, schulden en afhankelijkheid kan leiden.

Kennismakingsfunctie
Ongeacht de uitvoerder, heeft het contactmoment een *kennismakingsfunctie*. Een contactmoment creëert een moment waarop direct contact plaatsvindt tussen de gemeente, politie of exploitant en prostituees. Dit contact was er voor de invoering van de contactmomenten niet altijd. De uitvoerders leren de prostituees kennen en andersom is dat ook het geval. Prostituees krijgen met de invoering van een contactmoment een bekend aanspreekpunt voor informatie en vragen van allerlei aard. Ze weten bij wie of waar ze terecht kunnen in geval van problemen. Een directe link tussen de kennismakingsfunctie en het voorkomen van misstanden is op basis van dit onderzoek moeilijk te maken, maar in de praktijk komt het voor dat prostituees nogmaals contact opnemen met uitvoerders van contactmomenten voor hulp of informatie.
Daarnaast kunnen contactmomenten, zeker wanneer die met alle prostituees gehouden worden, bijdragen aan het *zicht op de prostitutiesector* in de betreffende gemeente. Wanneer deze informatie (evt. anoniem) wordt vastgelegd, ontstaat een beeld van het aantal prostituees, de landen van herkomst, de gesproken talen, de bestaande vragen of problemen en behoeften van de prostituees in een bepaalde stad. In de meeste Nederlandse steden bestond dit zicht nog niet. In een aantal steden is informatie bij elkaar gebracht om een beter zicht op de sector te krijgen.

Negatief werkadvies
Om te voorkomen dat prostituees waar zorgen over bestaan aan het werk gaan, wordt in sommige steden het negatief werkadvies gebruikt. Dit werkadvies is gericht aan de *exploitant*. Dit biedt de mogelijkheid om exploitanten te betrekken bij het voorkomen van misstanden door hun vergunning afhankelijk te maken van de inzet die ze plegen om misstanden te signaleren en te voorkomen. Een nadeel hierbij is dat het voor prostituees die met een negatief werkadvies te maken krijgen niet goed mogelijk is om zich tegen een dergelijk advies te verweren of om hun situatie te verbeteren. Het is immers niet aan hen gericht. Hoewel het instrument is bedoeld om misstanden te voorkomen, is deze situatie nadelig voor de rechtspositie van prostituees. In de gemeente waar niet gewerkt wordt met het negatief werkadvies, maar met een registratie waarbij de beslissing om wel of niet te kunnen werken gericht is aan de prostituee, bestaat wel de mogelijkheid tot bezwaar.
Ondanks dat het negatief werkadvies eventuele uitbuiting kan tegengaan, kan het middel er voor zorgen dat de zelfredzaamheid van prostituees wordt verkleind door een verlies van werk en inkomen. Bovendien is mensenhandel, zoals we in hoofdstuk 1 beschrijven niet altijd eenvoudig vast te stellen, het is complex en niet altijd zwart-wit. Daarnaast zijn de criteria voor een negatief werkadvies ingewikkeld en multi-interpretabel. Uit ervaringen met het negatief werkadvies in de praktijk komt naar voren dat de criteria en daarmee de beslissing om al dan niet een negatief

werkadvies te geven niet altijd duidelijk zijn.[69] Daarnaast lijkt het negatief werkadvies vaak niet aan te sluiten op de behoeften en problemen van prostituees. Vrouwen reageren regelmatig boos en teleurgesteld en geven aan graag te willen werken. Ook vinden sommige functionarissen het door heftige reacties van prostituees moeilijk om een negatief werkadvies te geven wat niet direct duidt op een goede aansluiting bij de problematiek. Om een bijdrage te kunnen leveren aan het voorkomen van misstanden, lijkt het dan ook van belang om naar aanleiding van een contactmoment een derde optie te hebben. Een *tussenvorm* tussen 'niets aan de hand' en een negatief werkadvies. Dit biedt uitvoerders een extra optie, met minder nadelige gevolgen voor prostituees die wel graag willen blijven werken. In sommige gevallen biedt het voordelen om een prostituee wel te laten werken, en haar de mogelijkheid te geven bepaalde zaken te verbeteren of te regelen. In Den Haag is hiervoor de categorie 'aandacht' toegevoegd en in Amsterdam het 'advies met voorwaarden'. Door deze tussenvormen kan mensenhandel worden voorkomen wanneer signalen overduidelijk zijn en bestaat tevens de gelegenheid om de positie van prostituees te verbeteren wanneer er zorgen of twijfels zijn. Verder onderzoek naar de aansluiting en gevolgen van het gebruik van het negatieve werkadvies onder vrouwen die hiermee te maken hebben gehad, zou meer licht kunnen werpen op de aansluiting van het middel op de specifieke behoeften en problemen van deze groep vrouwen.

Exploitanten als uitvoerders

In Amsterdam dienen exploitanten intakegesprekken met prostituees te voeren. Dit zorgt ervoor dat prostituees om aan het werk te kunnen, deels afhankelijk zijn van het oordeel of de inschatting van de exploitant (met betrekking tot hun zelfredzaamheid). Dit hoeft bij een exploitant die tot doel heeft om misstanden te signaleren en de zelfredzaamheid van prostituees te bevorderen geen probleem te zijn. Wanneer echter meer economische motieven de overhand hebben, zou de invulling van deze rol wel eens anders kunnen liggen. Daar komt bij dat exploitanten niet getraind zijn in het herkennen van signalen van uitbuiting en mensenhandel. Daarnaast komt uit het onderzoek van Zuidema et al. (2006) en uit stukken van de gemeente Amsterdam (2012, p. 6, 14, 15) naar voren dat de rechtspositie van prostituees juist ten opzichte van de exploitant slecht is. Het is in dit licht opmerkelijk dat prostituees juist exploitanten moeten voorzien van persoonlijke informatie. Bovendien wordt de bemoeienis van exploitanten met de werkzaamheden van prostituees en de afhankelijkheid van exploitanten als misstand gezien (zie bijvoorbeeld TK 2009-2010,32 211, p. 3 en Gemeente Amsterdam, 2012, p. 6, 14, 15). In theorie zou een exploitant juist bij de meest kwetsbare prostituees bepaalde zaken kunnen afdwingen met als dreiging om ze anders door te sturen naar het adviesteam. Deze punten kunnen prostituees juist afhankelijker maken van exploitanten. Om deze redenen lijken intakegesprekken met exploitanten niet direct een bijdrage te leveren aan een verbetering van de positie van prostituees. De informatie- en kennismakingsfunctie die het gesprek met een exploitant wel kan hebben is hierop een uitzondering. Uit de interviews met exploitanten komt naar voren dat ze over het algemeen welwillend zijn om misstanden te voorkomen en hierin een rol voor zichzelf zien. Tegelijkertijd komt ook naar voren dat een deel van de exploitanten

[69] In dit licht is de ontwikkeling van een indicatorenlijst (in het kader van het opzetten van een verwijsmechanisme) interessant (Kamerbrief 53 0474, 23 juni 2014). Ook is dit jaar in de Verenigde Staten een tool ontwikkeld door het VERA Institute om aan de hand van een gesprek te screenen op mogelijk slachtofferschap van mensenhandel. Zie: www.vera.org/sites/default/files/resources/downloads/human-trafficking-identification-tool-and-user-guidelines.pdf. Geraadpleegd januari 2015.

het bezwaarlijk vindt om de persoonlijke situatie van prostituees in kaart te brengen.

Privacy prostituees
Naar aanleiding van de contactmomenten wordt persoonlijke informatie van prostituees vastgelegd en gedeeld met andere instanties. Hoewel dit van belang kan zijn om zicht te krijgen op mogelijk slachtofferschap, spelen ook privacy issues. Het vergaren en uitwisselen van bijzondere persoonsgegevens van prostituees door exploitanten en het adviesteam zoals dat binnen het contactmoment in Amsterdam was opgezet, heeft na de invoering de vraag opgeworpen of dit wellicht in strijd is met de Wet Bescherming Persoonsgegevens. Het vragen om toestemming aan prostituees om gegevens te mogen uitwisselen, lijkt hierbij niet afdoende te zijn. De werkwijze rondom het contactmoment in Amsterdam is sinds 1 juli 2014 om deze reden tijdelijk aangepast. Het lijkt voor andere steden die een dergelijk contactmoment willen invoeren voor de hand te liggen om de voorgenomen werkwijze vooraf op dit punt te controleren of voor te leggen aan het College Bescherming Persoonsgegevens.

7.2 Voorkomen van uitbuiting en mensenhandel

Signaleringsfunctie
Het idee achter de contactmomenten is dat deze kunnen bijdragen aan het vroegtijdig signaleren van problemen, kwetsbaarheden en mogelijke slachtoffers van uitbuiting en mensenhandel. De eerste ervaringen met contactmomenten in de drie steden laten zien dat er door middel van contactmomenten inderdaad behoorlijk wat signalen van mogelijke misstanden zijn opgevangen. De contactmomenten hebben dus een belangrijke *signaleringsfunctie*.

Signalen van mensenhandel die tijdens contactmomenten naar voren komen, kunnen bijdragen aan de *informatiepositie van de politie*. Zeker bij mensenhandel blijkt het stapelen van kleine stukjes informatie doorgaans van belang om te komen tot een aanleiding van een opsporingsonderzoek. Wanneer signalen worden gedeeld met de (landelijke) politie kunnen contactmomenten daar een bijdrage aan leveren. Het is ook denkbaar dat (anonieme) signalen kunnen worden gebruikt voor het benoemen of in kaart brengen van risicovolle omstandigheden. In Den Haag werkt de politie samen met het RIEC om hier invulling aan te geven.

Tegenhouden
In de steden waar men bij signalen een negatief werkadvies gebruikt, wordt voorkomen dat prostituees waarvan de politie het aannemelijk acht dat ze mogelijk slachtoffer van mensenhandel zijn of waarvan het adviesteam vindt dat ze onvoldoende-zelfredzaam zijn, bij de betreffende exploitant aan het werk kunnen. Het middel voorziet in de behoefte om op te kunnen treden in situaties waarin ernstige zorgen zijn over de zelfstandigheid van prostituees. In Den Haag waar reeds een aantal jaar met het negatief werkadvies gewerkt wordt, zien geïnterviewden een *afname* in de aanwezigheid van *pooiers* in het prostitutiegebied. Tegelijkertijd hebben uitvoerders van contactmomenten aanwijzingen en soms concrete informatie (van collega’s uit andere steden) dat een aanzienlijk deel van de prostituees dat te maken heeft met een negatief werkadvies in andere Nederlandse steden aan het werk is gegaan. Prostituees lijken zich dus te verplaatsen naar andere steden. Het lijkt aannemelijk dat pooiers met hen mee verplaatsen. Hoewel het negatief werkadvies lokaal kan bijdragen aan het voorkomen van mensenhandel blijkt uit

informatie van de politie dat de problematiek zich waarschijnlijk *verplaatst* naar andere steden. Dit sluit aan bij de bevindingen van Wagenaar, Altink & Amesberger (2013) die stellen dat initiatieven om mensenhandel tegen te gaan, zorgen voor mobiliteit onder sekswerkers. Daar komt bij dat sommige prostituees proberen om bij een andere exploitant in dezelfde stad aan de slag te gaan. Als gevolg hiervan verhuren actief meewerkende exploitanten minder kamers, terwijl andere exploitanten die niet actief aanmelden of doorsturen hier geen last van hebben, zo komt uit interviews naar voren.

Preventie

Van het bekend worden van de ingevoerde maatregel in Den Haag om bepaalde (kwetsbare) personen niet te laten werken, gaat mogelijk een *preventieve werking* uit. Doordat het bij mensen bekend wordt dat het in bepaalde Nederlandse steden voor kwetsbare prostituees moeilijker is om in de prostitutie te kunnen werken, komen ze wellicht niet meer naar die steden. Ook in Amsterdam is de verwachting van geïnterviewden dat het bekend worden van de eisen die gesteld worden aan prostituees (en die in het contactgesprek getoetst worden) op den duur een preventieve werking zullen hebben op het voorkomen van misstanden. Gezien de relatief korte looptijd van de verschillende contactmomenten kunnen we op basis van dit onderzoek geen uitspraken doen over de preventieve werking die uit kan gaan van de bekendheid van de ingevoerde maatregelen.

Follow-up

Terwijl contactmomenten kunnen bijdragen aan het identificeren van signalen van mogelijke risico's op uitbuiting en mensenhandel, komt naar voren dat het niet eenvoudig is om opvolging te geven aan deze signalen als het gaat om nazorg. Wanneer vrouwen na een negatief werkadvies doorverwezen worden naar hulp, maken ze hier maar zelden gebruik van. Het vormen van een kader van hulp en zorg na een negatief werkadvies is met name in Den Haag nog in ontwikkeling.
In Amsterdam is men wel gericht op het doorsturen naar zorg, maar ook daar lijkt de aansluiting op de behoefte van de vrouwen er niet altijd te zijn. Dit zou er mee te maken kunnen hebben dat vrouwen zichzelf niet als slachtoffers zien, waardoor ze mogelijkerwijs geen gebruik maken van de geboden hulp. Brunovskis en Surtees (2007) verrichtten onderzoek naar redenen waarom slachtoffers van mensenhandel hulp afwijzen. Redenen die uit hun onderzoek in Zuid-Europa naar voren komen zijn: hulp kan verdere migratiewensen belemmeren; familie of uitbuiter kan hulp ontmoedigen (bijvoorbeeld omdat ze financieel afhankelijk zijn); of hulp is niet nodig omdat ze over andere vormen van steun beschikken. Andere redenen zijn gevolgen van het stigma dat kan kleven aan de hulpinstantie (mensenhandel, prostitutie). Het gaat dan bijvoorbeeld om de link met het prostitutiewerk, of het stigma van 'failed migration' (Brunovskis & Surtees, 2007). De complexiteit van het bieden van hulp of zorg aan slachtoffers met een diversiteit aan problematiek, komt ook naar voren in de kamerbrief over het ontwikkelen van een verwijsmechanisme voor slachtoffers van mensenhandel (Kamerbrief 53 0474, 23 juni 2014). Bij de verdere ontwikkeling van het nationaal verwijsmechanisme slachtoffers mensenhandel zou de interdepartementale werkgroep nationaal verwijsmechanisme die zich hiermee bezighoudt ook de rollen van de professionals die zich bezighouden met de uitvoering van contactmomenten kunnen meenemen als het gaat om doorverwijzen naar zorg en de afbakening van taken van betrokken professionals.
Dit onderzoek heeft zich niet gericht op de opvolging van signalen die uit de contactmomenten naar voren zijn gekomen. Het is de vraag in hoeverre opvolging wordt gegeven of kan worden gegeven aan de beschikbaar gekomen signalen mensenhandel. En in hoeverre de signalen van mensenhandel die worden gedeeld

met de lokale politie, landelijk beschikbaar zijn. Toekomstig onderzoek hiernaar zou hier meer inzicht in kunnen geven. Zeker gezien de verplaatsing van prostituees met een negatief werkadvies naar andere steden, ligt het voor de hand dat signalen van mensenhandel die uit contactmomenten naar voren zijn gekomen, landelijk beschikbaar zijn. Daar komt bij dat Nederland op basis van verdragsverplichtingen gebonden is aan de opvolging van signalen van mensenhandel en aan de bescherming van personen waarvoor redelijke gronden bestaan om te vermoeden dat zij slachtoffer van mensenhandel zijn of risico lopen om dat te worden (vgl. Raad van Europa-verdrag en de EU-Richtlijn mensenhandel).

Uniformiteit
Uit wetsvoorstellen omtrent het landelijke prostitutiebeleid die de afgelopen jaren zijn voorgelegd aan de Eerste en Tweede Kamer komt naar voren dat de regering het wenselijk acht om landelijk een uniform contactmoment met prostituees in te voeren. Gezien de positieve ervaringen met een aantal onderdelen van de contactmomenten lijkt dit voor wat betreft de informatie-, kennismakings- en signaleringsfunctie van het contactmoment geen slecht idee. Het effect van het niet kunnen werken als gevolg van een negatief werkadvies zal bij een landelijke invoering echter een grotere impact hebben dan zoals het nu in de twee steden wordt ingezet. De eisen of criteria gelden dan immers landelijk en niet slechts in enkele steden. Waar dit enerzijds effectiever zou kunnen zijn als het gaat om het voorkomen van mensenhandel, speelt anderzijds de vraag of dit raakt aan het recht op arbeid en spelen bezwaren van het niet in beroep kunnen gaan tegen een dergelijk advies.[70] Deze aspecten zullen bij een landelijke invoering namelijk vele malen bezwaarlijker worden. Hier zal bij een eventuele landelijke invoering een oplossing voor moeten worden gezocht. Mogelijk kan de toevoeging van goed uitgewerkte tussenvormen een deel van de bezwaren wegnemen. De rechtsbescherming van prostituees zou bij de inrichting van een (landelijk) contactmoment gewaarborgd moeten zijn. Dilemma's rondom het signaleren van mensenhandel lijken gezien de aard van het fenomeen (een continuüm) niet eenvoudig op te lossen.

Afsluitend
De ervaringen met contactmomenten tussen de overheid en prostituees laten zien dat deze kunnen bijdragen aan het voorkomen van misstanden door de informatie-, kennismakings-, en signaleringsfunctie van de gesprekken. Bij het opvolgen van signalen die uit contactmomenten naar voren komen, zou het uitgangspunt primair het tegengaan van uitbuiting moeten zijn en niet zozeer het tegengaan van prostitutiewerkzaamheden. Mogelijk kunnen contactmomenten nog een aanvullende bijdrage leveren aan het voorkomen van misstanden door naast de signalering van risico's van mensenhandel, en het verlenen van passende zorg in te zetten op het verbeteren van de positie de betreffende vrouwen, bijvoorbeeld door het aanbieden van taal- of andere lessen.
De inrichting van het contactmoment is in alle gemeenten aan verandering onderhevig. In alle drie de gemeenten werd gedurende dit onderzoek gewerkt aan een verdere ontwikkeling van het contactmoment. De contactmomenten hebben alle drie een andere invalshoek, maar in alle drie de gemeenten wordt gezocht naar een zo goed mogelijk middel om mensenhandel te voorkomen en de positie van prostituees te verbeteren. Uit het onderzoek komt naar voren dat daarbij de vraag opkomt hoe onafhankelijk, mondig en zelfredzaam iemand moet zijn om in de Nederlandse prostitutie te kunnen werken. En hoe ver kan de overheid gaan met het stellen van

---

[70] Bij de registratie in Utrecht kan wel bezwaar en beroep worden ingesteld. Bij deze vorm speelt dit bezwaar minder.

voorwaarden aan het beroep prostituee? De ervaringen die reeds zijn opgedaan met de inrichting van contactmomenten laten zien dat deze vragen niet eenvoudig te beantwoorden zijn. Voor een bijdrage aan het voorkomen van misstanden zou bij de inrichting van contactmomenten een balans gezocht moeten worden tussen het voorkomen van criminaliteit, het beschermen van (mogelijke) slachtoffers en het versterken van de positie van prostituees.[71] Hierin ligt, als het gaat om de uitvoering, een taak weggelegd voor zowel de politie, de gemeente en de hulpverlening.

[71] Vergelijk Pitcher en Wijers (2014, p. 12). Zij benoemen in een recent artikel dat er een visie op de toekomst van prostitutie ontwikkeld zou moeten worden. Vragen die zij daarbij centraal stellen zijn onder meer hoe een balans kan worden gevonden tussen het beheersen van misstanden en tegelijkertijd het beschermen van de privacy en onafhankelijkheid van prostituees. En de vraag hoe criminele activiteiten kunnen worden aangepakt, zonder dat de overheidsbemoeienis met prostituees wordt vergoot, direct, of door exploitanten die worden aangestuurd door de overheid, en zonder prostituees verder in de onzichtbaarheid te duwen? (Pitcher & Wijers, 2014, p. 12).

Summary

Intake interviews with sex workers by local authorities

Reasons and objectives of the study

Since 2009, the Dutch government has been proposing to implement new legislation to combat abuse in prostitution. Part of this legislative proposal was national mandatory registration of prostitutes that included a direct meeting between authorities and prostitutes. During this face-to-face contact moment, information can be provided to the prostitute and possible signs of abuse can be detected by the authorities. In anticipation of national implementation, the three municipalities of Utrecht, The Hague and Amsterdam implemented such meetings with prostitutes on a local level. People wishing to work in prostitution in these municipalities must first speak to the municipality, the police or the operator of a prostitution establishment. These meetings (intake interviews) are designed and conducted in different ways in each municipality.

The study's objectives are to identify how these meetings with prostitutes in Utrecht, The Hague and Amsterdam are *set up*, to obtain an overview of the *practical experiences* of those involved in the intake interviews, and to provide insight into how the meetings can contribute to preventing abuse in prostitution. The knowledge acquired can be used by those involved and by other municipalities that want to implement similar forms of intake interviews between authorities and prostitutes. The main question in this study is:

> *How can intake interviews with prostitutes contribute to the prevention of abuse in prostitution?*

Method

In order to answer this question, policy documents and scientific literature were studied and interviews were held with:

- twenty employees of the municipality, police, healthcare and/or social work;
- fifteen operators and managers of prostitution establishments (window, club and escort);
- twenty-one prostitutes who work in licensed prostitution (five in the pick-up area ('tippelzone') of Utrecht, nine in window prostitution in The Hague, and seven in the Amsterdam red light district). The prostitutes came from Hungary (8), the Netherlands (four), Romania (three) Eastern Europe (three), South America (two) and Belgium (one). An interpreter was present at some of the interviews.

The set-up of the intake interviews in three municipalities
The intake interviews have different names and take a different approach in each municipality. In Utrecht, these are called registration and permit interviews. In The Hague it is called the negative work advice (in Dutch, *negatief werkadvies*).
In Amsterdam, the intake consist of an analysis of the prostitute's self-reliance and a possible negative work advice. In Utrecht, the focus is on providing (information

about) available help and care (and on combatting human trafficking), while in The Hague, the focus is on combatting human trafficking. In Amsterdam, the focus is on assessing the prostitutes' degree of self-reliance. The differences depend the role and tasks of the authority that is conducting the intake interviews. In Utrecht, the municipal health service (now known as Public Health, '*Volksgezondheid*') conducts the intake interviews, while in The Hague, the police take on this role.
In Amsterdam, operators and healthcare workers conduct the intake interviews. Registration is provided to the prostitutes in Utrecht, while in The Hague and Amsterdam, a recommendation whether or not to take up this type of work for certain prostitutes is provided to the operator.

Utrecht: Registration and permit interviews
The objectives of the registration interview are to create an opportunity for face-to-face contact between municipal authorities and the prostitute, to provide adequate information, and to detect (and pass on) any indications of human trafficking. If any indications of human trafficking are detected during the interview, then that information is provided to the police via a form. If the indications are sufficient to suspect human trafficking (or that the prostitute may be a victim of human trafficking), previous registration can be revoked. The prostitute can contest such a decision. In addition to registration for window prostitution, Utrecht also applies a permit system for prostitutes in pick-up areas. The application for a permit includes a permit interview. This meeting is used to provide information and to establish whether the applicant belongs to the target group (addicted prostitutes from the Utrecht area).

The Hague: negative recommendation for work in prostitution
The municipality of The Hague and the Haaglanden police district have jointly arranged to take action upon signs of human trafficking through a negative recommendation for work in prostitution. The aim of the negative recommendation is to prevent women from entering prostitution who the police suspect are victims of human trafficking. The commercial vice unit of The Hague police department conducts investigations as well as municipal inspections in areas of prostitution, for which they also conduct (intake) interviews with prostitutes. If, during the intake interviews or inspections, any suggestion arises of human trafficking, the police can advise the operator against allowing the prostitute to work. If the operator still allows the prostitute to work in his or her establishment, then that is a violation of permit conditions and the municipality can respond administratively by (temporarily) closing the establishment. A third option was later added to the police's and municipality's options in addition to a negative recommendation: a prostitute can also be categorised as 'warrants attention'.

Amsterdam: intake, self-reliance assessment and negative recommendation
Operators in Amsterdam are obliged to conduct intake interviews with prostitutes since mid 2013. This regulation applies to all types of prostitution (window, escort, club). The intake interview serves to determine the prostitute's degree of self-reliance. If the operator had any doubts about a prostitute's ability to work autonomously, then initially they had to refer the prostitute to an independent team of advisors and an advisory interview would follow. The team of advisors could issue a negative recommendation for entering prostitution if self-reliance was lacking. This meant that the operator is advised against permitting the prostitute to work. If he violates this recommendation, then his operating permit can eventually be revoked. The objective of the intake interviews in Amsterdam is to prevent people who are not self-reliant from entering prostitution. Another objective is the early detection of

duress, coercion and exploitation, to enable intervention. The municipality has tasked the operators with the intake interviews in order to increase their responsibility for combatting abuse (in their establishments). In addition to a negative recommendation, the team of advisors can also provide a conditional recommendation. An operator does not receive a negative recommendation (the prostitute can enter prostitution), but the prostitute is given three months to arrange or improve his or her circumstances. During the course of this study, Amsterdam's working method was modified in a number of ways. As a result of concerns about the protection of prostitutes' privacy, *referrals* to the team of advisors has been temporarily suspended.

Experiences of those who conduct the interviews and others involved
According to those who conduct them, the implementation of the intake interviews require a number of important elements. Most important are expertise and knowledge about human trafficking, experience with interview techniques, knowledge of specific regulations and available care, experience with professional judgement and diagnostics and a concern for the target group. Experiences with registering and sharing information after a meeting demonstrated the following. If the offer of help and an indication of criminal activity occur during the same meeting, then the registration and the passing on of information is a search against the limitations and the scope of public authority and privacy regulations. Although registering information can be helpful to provide adequate support or care and to detect human trafficking, sharing such information impinges on a number of privacy issues.
During various intake interviews, a decision is made whether or not to give an operator a negative recommendation. The intakes show that the criteria or grounds on which this is decision is made are complicated and can be interpreted in different ways. This is related to concepts of human trafficking and self-reliance, which are complicated. In addition, the exact conditions on which decisions must be made are not clear enough to make unequivocal decisions. The team of advisors in Amsterdam indicate that the self-reliance matrix works effectively when an estimation of self-reliance must be made. However, providing follow-up care after a meeting or a negative recommendation appears to be more complicated. A large number of women who received referrals did not make use of any follow-up care. In The Hague, providing follow-up care is still being developed.

Operators' and managers' experiences
Operators agree that the introduction of an intake interview is a good idea in principle. They think it is important to keep an eye on human trafficking and they say they would like to contribute to preventing it. At the same time, operators in The Hague have expressed their concerns about the lack of follow-up care after a negative recommendation has been given. Operators there do see a reduction in the number of pimps. Operators in Amsterdam report that the personal questions they must ask as employers or landlords infringe on the prostitutes' right to privacy.

The prostitutes' experiences
Prostitutes have experienced the implementation of meetings in varying ways. In general, they view combatting pimps and any lack of voluntarism in prostitution as well as the informative nature of the meetings as a positive development. Prostitutes think it is important to be informed about developments in the world of prostitution, about their rights, responsibilities and the risks involved with working in prostitution. In addition, the meetings ensure that you meet someone you can

confide in if problems occur. Another group of prostitutes doubts that victims will come forward if problems occur.
Some prostitutes are annoyed with personal questions about their reasons for entering prostitution and their relationships. None of the prostitutes expressed any experience of an infringement of their right to privacy. The criteria for a negative recommendation are unclear for some prostitutes, which causes them to perceive the decisions as arbitrary. In general, the prostitutes emphasised that any measures taken should be aimed at improving their welfare and position. They deal with many other problems such as 'colleague' prostitutes who work in an unsafe manner or below the market rate, expensive rents and the closure of workplaces. As the implemented measures do not always focus on their problems, the prostitutes often wonder whether the goal really is to improve their situation.

Results of implementing the meetings
In Utrecht, a registration interview was conducted with all window prostitutes over the course of two years. A total of 874 interviews were conducted. During these interviews, information about help was provided, and in addition, in approximately six of the ten interviews, a direct referral was made to follow-up help or information. By meeting with prostitutes directly, any signs of human trafficking could be detected and passed on to the police. Indications of human trafficking were passed on to police a total of 174 times. This means that indications of human trafficking were detected in one out of five interviews.

In The Hague, the negative recommendation has been applied for almost three years. Since its implementation, operators have received a negative recommendation 203 times. There is a perceivable reduction in the number of times a negative recommendation is given annually. During the first year of implementation, a number of negative recommendations were given on a weekly basis whereas in 2014 they were only given sporadically. If operators receive a negative recommendation, they do not allow the prostitute to work in their sex establishment. However, prostitutes do try to work at other operators. The Hague police are notified when the police corps from other cities encounter a prostitute who has received a negative recommendation. Based on these notifications, it appears that the result of the negative recommendation is that a large part of the prostitutes involved move to other cities to work or disappear altogether. It should be assumed that pimps also move to other cities. After all, the presence of pimps seems to have declined since the use of negative recommendations. This decline is reported by operators, those who conduct the interviews and the prostitutes.

Amsterdam worked with face-to-face meetings for only six months at the time of writing. During that period, a small number of operators referred a total of 49 prostitutes to the team of advisors. A few were referred twice or did not show up for their appointment. The team of advisors conducted interviews with a total of 22 prostitutes. These interviews generated a total of fourteen negative recommendations. In Amsterdam as well as in The Hague it appears that prostitutes move to other cities to work as a result of a negative recommendation. Half the prostitutes who were referred to care actually made use of the referral.

Conclusions

The objective of the intake interviews is to prevent abuse in prostitution which on the one hand has to do with improving the rights of prostitutes and on the other hand promoting early detection of criminal activity (exploitation and human trafficking), or of a vulnerability toward such activity.

Negative recommendation
Despite the fact that a negative recommendation can combat potential exploitation, it can also reduce the prostitutes' self-reliance due to a loss of work and income. Furthermore, contesting a negative recommendation is not always an option, which can adversely affect the prostitutes' legal position. In order to contribute to the prevention of abuse, it appears that having a third option after a meeting with a prostitute could be of interest: an *intermediate strategy* between 'no concerns' and a negative recommendation. This way, human trafficking can be prevented when there are clear indications of it and at the same time, an option is available to improve the situation of prostitutes when concerns or doubts arise. More research into the consequences of the use of a negative recommendation among women affected by it could shed further light on the effectiveness of this measure concerning the specific needs and problems of these women.

Operators who conduct the meetings
In Amsterdam, operators in the sex industry conduct the intake interviews with prostitutes. This means that a prostitute is partially dependent on the operator's assessment or opinion in order to obtain work. Prostitutes must provide operators with personal information so that the operator can assess their self-reliance. This situation is remarkable since the interference of operators with prostitutes' work and the prostitutes' dependence on operators are sometimes seen as a form of abuse as well (see for example TK 2009-2010,32 211, p. 3 and Municipality of Amsterdam, 2012, p. 6, 14, 15). For these reasons, it appears that having intake interviews with operators does not directly contribute to improving the prostitutes' legal position. This does not apply to the informative purpose that such meetings can serve, however.

The privacy of prostitutes
As a result of the intake interviews, personal information about the prostitutes is recorded and shared with other authorities. While this may be important to gain insight into possible victimization, privacy issues also play a role. This procedure has raised questions about the prostitutes' right to privacy in Amsterdam. It is advisable for municipalities that would like to implement meetings with prostitutes to first check whether their procedures take this into account or to have the Dutch Data Protection Agency (*College Bescherming Persoonsgegevens*) advice them on their plans.

To conclude
The experiences with intake interviews demonstrate that face-to-face meetings can contribute to the prevention of abuse thanks to the informative and signal detection nature of the meetings. Following up on any signals in the form of providing help and healthcare (that meets their needs) and the measures that prevent vulnerable women from entering prostitution still require further improvement. To further contribute to the prevention of abuse requires finding a balance between preventing crime, protecting (possible) victims and improving the position of prostitutes (cf. Pitcher and Wijers, 2014). Realising this is the joint responsibility of the police, municipalities and social work.

Literatuur

Bettio, F., & Nandi, T. (2010). Evidence on women trafficked for sexual exploitation: A rights based analysis. *European Journal of Law and Economics*, *29*(1), 15-42.

Boot-Matthijssen, M. (2010). Annotatie bij: EHRM 7 januari 2010, nr. 25965/04. *NJCM-Bulletin*, *35*(5), 501 (Rantsev t. Cyprus en Rusland).

Bottenberg, M., Valk, J., Kuipers, M., & Weerd, L. de (2012). *Seksuele uitbuiting. criminaliteitsbeeldanalyse 2012*. Woerden: KLPD/DNR/UI&E.

Brents, B. & Hausbeck, K. (2001). State sanctioned sex: Negotiating formal and informal regulations in Nevada brothels. *Sociological Perspectives*, *44*(3), 307-332.

Brief van het College bescherming persoonsgegevens aan de Minister van Binnenlandse zaken en koninkrijksrelaties inzake advies concept-wetsvoorstel regulering prostitutie. z2008-01566, 20 februari 2009.

Bungay, V., Halpin, M., Atchison, C., & Johnston, C. (2011). Structure and agency: reflections from an exploratory study of Vancouver indoor sex workers. *Culture, Health & Sexuality: An International Journal for Research, Intervention and Care, 13*(1), 15-29.

BNRM (Bureau Nationaal Rapporteur Mensenhandel) (2007). *Vijfde rapportage van de Nationaal Rapporteur*. Den Haag: BNRM.

NRMSGK (Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen) (2013). *Negende rapportage van de Nationaal rapporteur*. Den Haag: NRMSGK.

Brunovskis, A., & Surtees, R. (2007). *Leaving the past behind? When victims of trafficking decline assistance.* Oslo/Wenen: Fafo AIS/NEXUS Institute.

Clawson, H., Dutch, M., & Cummings, M. (2006). *Law enforcement response to human trafficking and the implications for victims: Current practices and lessons learned*. Z.pl.: US Department of Justice.

Daalder, A. (2007). *Prostitutie in Nederland na opheffing van het bordeelverbod*. Den Haag: Boom Juridische Uitgevers. Onderzoek en beleid 249.

David, F. (2007). *Law enforcement responses to trafficking in persons: Challenges and emerging good practice*. Canberra:Australian Institute of Criminology. Trends & Issues in crime and criminal justice, 347.

Eysink Smeets, M. (2008). *Quickscan prostitutieregistraties, registratieplicht voor zelfstandig werkende prostituees en een landelijk registratiesysteem escortvergunningen: Een korte verkenning van mogelijkheden.* In opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Factsheet Prostitutie Amsterdam (2013). Amsterdam: Gemeente Amsterdam.

Farrell, A., McDevitt, J., & Fahy, S. (2010). Where are all the victims? Understanding the determinants of official identification of human trafficking incidents. *Criminology & Public Policy*, *9*(2), 201-233.

Gallagher, A., & Holmes,P. (2008). Developing an effective criminal justice response to human trafficking lessons from the front line. *International Criminal Justice Review*, *18*(3), 318-343.

Gemeente Amsterdam (2012). *Nota van uitgangspunten 2012-2017: Aanpak dwang en uitbuiting: Programma Prostitutie Amsterdam, december 2012*. Amsterdam: Gemeente Amsterdam.

Gemeente Amsterdam (2013). *Nota van beantwoording: Inspraak nieuw prostitutiebeleid: Programma prostitutie Amsterdam*. Amsterdam: Gemeente Amsterdam.

Gemeente Amsterdam (2013)b, College van burgemeester en wethouders, Voordracht voor de collegevergadering van 28 mei 2013, nummer BD2013-002414.

Gemeente Amsterdam (2013)c. *Programma Prostitutie Amsterdam. Procesbeschrijving intake en toets op zelfredzaamheid*. Amsterdam, 7 mei 2013.
Gemeente Amsterdam (2013)d, M*emo 'Beleid ten aanzien van het vergewissen van de zelfredzaamheid van de prostituee tijdens het intakegesprek door exploitanten en leidinggevenden (art. 3.30, eerste lid onder b)'*. 14 februari 2013.
Gemeente Amsterdam (2014). *Procesbeschrijving*. Ongepubliceerd concept.
Gemeente Den Haag (2009). *Kadernota prostitutiebeleid*. Den Haag: Gemeente Den Haag.
Gemeente Utrecht (2009). *Evaluatie Utrechts Prostitutiebeleid: Bestuursdienst en Regioplan*. Utrecht: Gemeente Utrecht.
Gemeente Utrecht (2010). *Aanpassing vergunningstelsel raamprostitutie*.. Utrecht: Gemeente Utrecht.
Gemeente Utrecht (2012). *Evaluatie breed maatregelenpakket barrièrevorming mensenhandel*. Utrecht: Gemeente Utrecht. Bestuursinformatie.
Gemeente Utrecht (2014). *Ontwerp raadsvoorstel: Verordening tot wijziging van de Algemene plaatselijke verordening Utrecht 2010 en de bijbehorende toelichting (zesde partiële herziening)*.
GGD Amsterdam (2011). *De Zelfredzaamheid-Matrix: Factsheet over het eenvoudig en gestandaardiseerd meten van zelfredzaamheid*. Amsterdam: Cluster Epidemiologie, Documentatie en Gezondheidsbevordering van de GGD Amsterdam. .Factsheet 7
Gestel, B. van, & Verhoeven, M. (2009). *De praktijk van de programmatische aanpak mensenhandel. Plan- en procesevaluatie van een pilot*. Den Haag: WODC. Cahier 2009-7.
Groenestyn, M. van (2013). *Breaking the Silence: Onderzoek naar de bereidheid om aangifte te doen onder Hongaarse prostituees en slachtoffers van mensenhandel*. Z.pl.: Intercultureel Onderzoeks- en Adviesbureau Hinta..
IACP (2006). *The crime of human trafficking: A law enforcements guide to identification and investigation*. Alexandria, VA: IACP.
ICMPD (2003). *Regional standard for anti-trafficking police training in South Eastern Europe*. Wenen: ICMD.
Macy, R., & Graham, L. (2012). Identifying domestic and international sex-trafficking victims during human service provision. *Trauma Violence Abuse*. *13*(2), 59-76.
Martens, E., & Brink, S. van den (2013). Van signaal tot tenlastelegging? Uitdagingen in de opsporing, vervolging en berechting van mensenhandel. *Strafblad*, *13*(3), 195-204.
McAdam, M. (2013). Who's who at the border? A rights-based approach to identifying human trafficking at international borders. *Anti-Trafficking Review,* 2, 33-49.
Pawson, R. (2005). Simple principles for the evaluation of complex programmes. In A. Killoran, M. Kelly, C. Swann, L. Taylor, L. Millward & S. Ellis (red.), *Evidence based public health*. Oxford: Oxford University Press.
Pitcher, J. & Wijers, M. (2014). The impact of different regulatory models on the labour conditions, safety and welfare of indoor-based sex workers. *Criminology and Criminal Justice*, online first: April 22, 2014 1748895814531967.
Pickering, S. & Ham, J. (2014). Hot pants at the border: Sorting sex work from trafficking. *British Journal of Criminology*, *54*(1), 2-19.
PMP (Privacy Management Partners) (Katus, S., & Versmissen, J.) (2014). . PIA Wet regulering prostitutie: Privacy Impact Assessment van het wetsvoorstel Wet regulering prostitutie en bestrijding misstanden seksbranche (Wrp), in opdracht van het ministerie van Veiligheid en Justitie.
Rekenkamer Utrecht (2007). *Deelnota 10: Straatprostitutie en seksinrichtingen*.

Sanders, T., O'Neill, M., & Pitcher, J. (2009). *Prostitution: Sex work, policy and politics*. Londen: Sage.
Schilder, A.E., & Brouwer, J.G. (2014). Private verantwoordelijkheid bij bescherming van prostituees. In J.G. Brouwer & A.E. Schilder (red.), *Van een andere orde, over private ordehandhaving* (pp. 135-158). Den Haag: Boom Juridische uitgevers.
Surtees, R. (2008). Traffickers and trafficking in Southern and Eastern Europe considering the other side of human trafficking. *European Journal of Criminology*, *5*(1), 39-68.
Tyldum, G. (2013). Dependence and hHuman trafficking in the context of transnational marriage. *International Migration*, *51*(4), 103–115.
Verhoeven, M., Gestel, B. van, & Kleemans, E. (2013). Legale sector, informele praktijken: De informele economie van de legale raamprostitutie in Nederland. In D. Boels, L. Bisschop, E. Kleemans & K. van der Vijver (red.), *Illegale en informele economie* (pp. 115-130). Antwerpen/Apeldoorn: Maklu. Cahier Politiestudies 29.
Verhoeven, M., & Gestel, B. van (2013). Relaties tussen verdachten en slachtoffers en de opsporing van mensenhandel. In P. Ponsaers, J. Terpstra, C. de Poot, M. Bockstaele & L. Gunther Moor (red.), *Vernieuwing in de opsporing* (pp. 93-108). Antwerpen/Apeldoorn: Maklu. Cahier Politiestudies 28.
Verhoeven, M., Gestel, B. van, Jong, D. de, & Kleemans, E.R. (2013). Relationships between suspects and victims of sex trafficking: Exploitation of prostitutes and domestic violence parallels in Dutch trafficking cases. *European Journal on Criminal Policy and Research*. Advance online publication. doi:10.1007/s10610-013-9226-2.
Verhoeven, M., Gestel, B. van, & Jong, D. de. (2011). *Mensenhandel in de Amsterdamse raamprostitutie: Een onderzoek naar de aard en opsporing van mensenhandel*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers. Onderzoek en beleid 295.
Wagenaar, H., Altink, S., & Amesberger, H. (2013). *Complexiteit en uitdagingen van prostitutiebeleid: Internationaal vergelijkend onderzoek naar prostitutiebeleid in Nederland en Oostenrijk.* Den Haag: Platform 31.
Weitzer (2005). New directions in research on prostitution. *Crime, Law & Social Change*, *43*(4), 211-235.
Weitzer, R. (2012). *Legalizing prostitution: From illicit vice to lawful business*. New York: New York University Press.
Wijers, M., & Albrecht, M. (2013), 'Voorstel Handreiking Signalering Mensenhandel voor medische beroepsgroepen in de gezondheidszorg'. Z.pl.: Z.uitg.
Wijk, A. van, Nieuwenhuis, A., Tuyn, D. van, Ham, T. van, Kuppens, J., & Ferweda, H. (2010). *Kwetsbaar beroep: Een onderzoek naar de prostitutiebranche in Amsterdam.*Arnhem: Bureau Beke.
Zuidema, R., Aerts, M., & Boonstra, K. (2006). *Arbeidsrecht voor prostituees? De (on)mogelijkheid van toepassing van het arbeidsrecht op arbeidsverhoudingen in de prostitutiebranche*. Amsterdam: Hugo Sinzheimer Instituut. Mededelingen van het Hugo Sinzheimer Instituut 14.

Bijlage 1 Samenstelling van de begeleidingscommissie

Voorzitter

Prof. dr. A.E. Schilder	Hoogleraar Staats- en bestuursrecht, Vrije Universiteit Amsterdam

Leden

S. Bloemberg MSc	Ministerie van Veiligheid en Justitie, Directie Veiligheid en Bestuur
Mr. dr. M. Boot-Matthijssen	Bureau Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen
Drs. M. Ridder-Wiskerke	Soa AIDS Nederland
Mr. M.C.H.G. Schavemaker MBA	Gemeente Eindhoven, Sector Veiligheid en Bestuur
Dr. D. Zaitch	Willem Pompe Instituut voor Strafrechtswetenschappen, Universiteit Utrecht

Bijlage 2 Overzicht geïnterviewde sleutelinformanten

Amsterdam

Gemeente	Programmamanager programma prostitutie
Gemeente	Beleidsadviseur programma prostitutie
Adviesteam	Zorgprofessionals
Stadstoezicht	Teamleider
Stichting Geisha	Directeur
Prostitutie & Gezondheids-centrum (P&G 292)	Algemeen coördinator
Kamer van Koophandel (KvK)	Manager frontoffice
Belastingdienst	Coördinator prostitutiebranche
Belastingdienst	Lid landelijke expertgroep prostitutie

Den Haag

Gemeente	Beleidsmedewerker prostitutie
Openbaar Ministerie/RIEC	Casus coördinator mensenhandel
Politie	Chef commerciële zeden
Politie	Rechercheur commerciële zeden
Spot 46	Coördinator
Spot 46	Project medewerker

Utrecht

Gemeente	Beleidsmedewerker prostitutie
Gemeente	Beleidsmedewerker prostitutie
Gemeente	Medewerker registratie prostituees
Politie	Rechercheur, unit mensenhandel
Stichting Tussenvoorziening	Teamleider